



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato:
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsbeh: Sanne Jensen
Sagsnr.: 2010-3061/1-0067
Dok.: SJE44288

Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområder, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg den 2.-3. december 2010

Side:

- 5-18** Dagsordenspunkt 1 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ret til information under straffesager*
- generel indstilling
KOM(2010)0392
- 19-33** Dagsordenspunkt 2 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA*
- status

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

** Meddelelsen fra Kommissionen vedrører bl.a. behandling af personoplysninger, som foretages af medlemsstaterne under udøvelsen af aktiviteter, der er omfattet af TEUF, tredje del, afsnit V, kap. 4 eller 5. Ifølge artikel 2 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabontraktaten, er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF 3. del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark. Det følger af protokollens artikel 2 a, at den nævnte bestemmelse ligeledes finder anvendelse i forbindelse med de regler, der er fastsat på grundlag af TEUF artikel 16 og vedrører medlemsstaternes behandling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter, der er omfattet af TEUF tredje del, afsnit V, kap. 4 eller 5.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

KOM(2010)0095

- 34-57** Dagsordenspunkt 3 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA*
- *generel indstilling*
KOM(2010)0094
- 58-68** Dagsordenspunkt 4 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager*
- *politisk enighed om visse principielle spørgsmål*
KOM-dokument foreligger ikke
- 69-77** Dagsordenspunkt 5 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske beskyttelsesordre*
- *information*
KOM-dokument foreligger ikke
- 78-81** Dagsordenspunkt 6 Handlingsplan for bekæmpelse af illegal handel med tunge skydevåben
- *vedtagelse*
KOM-dokument foreligger ikke
- 82-85** Dagsordenspunkt 7 Diskussionsoplæg om EU's strategi for bekæmpelse af terrorisme
- *præsentation*
KOM-dokument foreligger ikke
- 86-88** Dagsordenspunkt 8 EU's eksterne relationer inden for området for "frihed, sikkerhed og retfærdighed"
- *status*
KOM-dokument foreligger ikke
- 89-92** Dagsordenspunkt 9 SIS II
- *status*
KOM-dokument foreligger ikke
- 93-95** Dagsordenspunkt 10 Europa-Kommissionens meddelelse om en intern sikkerhedsstrategi for Den Eu-

europæiske Union

- *præsentation*

KOM-dokument foreligger endnu ikke

96-98 Dagsordenspunkt 11 Udkast til Rådets konklusioner om bekæmpelse af identitetstyveri og lignende kriminalitet

- *rådkonklusioner*

KOM-dokument foreligger ikke

99-101 Dagsordenspunkt 12 Udkast til Rådets konklusioner om bekæmpelse af kriminalitet begået af omrejsende kriminelle grupper

- *rådkonklusioner*

KOM-dokument foreligger ikke

102-107 Dagsordenspunkt 13 Rådets afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger vedrørende en aftale mellem Den Europæiske Union og Australien om overførsel og anvendelse af passagerlisteoplysninger (Passenger Name Record (PNR)) til at forebygge og bekæmpe terrorisme og anden form for grov grænseoverskridende kriminalitet**

- *vedtagelse*

KOM-dokument foreligger ikke

(102-107)Dagsordenspunkt 14 Rådets afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger vedrørende en aftale mellem Den Europæiske Union og Canada om overførsel og anvendelse af passagerlisteoplysninger (Passenger Name Record (PNR)) til at forebygge og bekæmpe terrorisme og anden form for grov grænseoverskridende kriminalitet**

- *vedtagelse*

KOM-dokument foreligger ikke

(102-107)Dagsordenspunkt 15 Rådets afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger vedrørende en aftale mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om overførsel

og anvendelse af passagerlisteoplysninger (Passenger Name Record (PNR)) til at forebygge og bekæmpe terrorisme og anden form for grov grænseoverskridende kriminalitet**

- *vedtagelse*

KOM-dokument foreligger ikke

108-117 Dagsordenspunkt 16 Meddelelse fra Europa-Kommissionen om databeskyttelse**

- *orienterende drøftelse*

KOM(2010)609

118-122 Dagsordenspunkt 17 Forhandlingsdirektiver vedrørende aftalen mellem EU og USA om databeskyttelse

- *vedtagelse*

KOM-dokument foreligger ikke

123-131 Dagsordenspunkt 18 E-justice

- *status*

KOM-dokument foreligger ikke

132-135 Dagsordenspunkt 19 Konklusioner fra seminaret den 14. oktober 2010 om international familiemægling i tilfælde af internationale børnebortførelser

- *rådskonklusioner*

KOM-dokument foreligger ikke

136-145 Dagsordenspunkt 20 Europa-Kommissionens forslag til Rådets forordning om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation*

- *generel indstilling*

KOM(2010)0105

Dagsordenspunkt 1: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om retten til information under straffesager

Revideret notat. Ændringerne er anført i kursiv.

KOM (2010) 392 endelig

Resumé

Direktivforslaget har til formål at opstille minimumsregler vedrørende mistænkte og tiltalte ret til information under straffesagen. Forslaget indeholder bl.a. regler om retten til generel mundtlig information om mistænkte og tiltalte rettigheder inden for strafferetsplejen, retten til skriftlig information om rettigheder i forbindelse med anholdelse, retten til skriftlig information om rettigheder, der følger af en sag vedrørende fuldbyrdelsen af europæisk arrestordre, retten til information om tiltalen og adgang til aktindsigt i sagens akter. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og forslaget har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for forslaget. *Det er forventningen, at forslaget vil blive behandlet på rådsmødet den 2.-3. december 2010 med henblik på generel indstilling.*

1. Baggrund

Princippet om gensidig anerkendelse udgør hjørnesteinen i samarbejdet mellem EU-medlemsstaterne inden for det strafferetlige område. Ifølge formandskabets konklusioner på Det Europæiske Råds møde den 15. og 16. oktober 1999 i Tammerfors fastslås det således, at gensidig anerkendelse ”sammen med den nødvendige indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen” vil kunne ”fremme den retlige beskyttelse af den enkeltes rettigheder.” Gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager forudsætter, at medlemsstaterne har tillid til hinandens strafferetlige systemer, og at den gensidige anerkendelse i høj grad bl.a. er afhængig af mekanismer for beskyttelse af mistænkte rettigheder og fælles minimumsregler.

I Stockholmprogrammet, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 10.-11. december 2009, understreges endvidere betydningen af individets rettigheder i straffesager som en grundlæggende værdi i EU og et væsentligt element i den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og borgernes tillid i EU.

I Rådets resolution om en køreplan med henblik på at styrke mistænkt og tiltaltes proceduremæssige rettigheder i straffesager, der blev vedtaget i Rådet den 30. november 2009, fremgår det, at Kommissionen samtidig opfordres til at fremlægge en række forslag med henblik på styrkelse af mistænkt og tiltaltes rettigheder. Det drejer sig om en række foranstaltninger vedrørende bl.a. retten til tolkning og oversættelse i straffesager, retten til information om rettigheder og om anklagen, retten til juridisk bistand, retten til at kommunikere med familie mv. og særlig beskyttelse af svage eller udsatte grupper.

Kommissionen har på den baggrund den 20. juli 2010 fremlagt et direktivforslag om ret til information under straffesager.

Det danske retsforbehold

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

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

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

2. Indhold

2.1. Generelt om forslaget

Forslaget er fremsat under henvisning til TEUF artikel 82, stk. 2, hvorefter der kan fastsættes minimumsregler om enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen med henblik på bl.a. at lette den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser.

Forslaget tager sigte på at opstille minimumsregler med hensyn til retten til information i straffesager i EU. Der lægges f.eks. op til regler, der fastsætter en ret til skriftligt at få information om rettigheder i forbindelse med anholdelse.

Det skal fremhæves, at forslaget som udgangspunkt ikke indeholder regler om mistænkte og tiltalte øvrige rettigheder inden for strafferetsplejen. Forslaget indeholder som udgangspunkt alene regler om, at hvis der i medlemsstaternes nationale lovgivning eksisterer regler om f.eks. retten til at få en advokat, så er myndigheder i en række nærmere opregnede tilfælde forpligtet til at underrette en person om sådanne rettigheder. Forslaget tager således ikke sigte på at regulere f.eks., hvornår en person har ret til en advokat. Forslaget tager dog sigte på i et vidt omfang at regulere medlemsstaternes lovgivning om aktindsigt i straffesager mv.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

Forslaget fastsætter som nævnt regler om mistænkte og tiltalte ret til information om deres rettigheder i forbindelse med en straffesag. Direktivforslaget omfatter endvidere personer, hvis sag har tilknytning til fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre (udleveringssager).

Forslaget finder ikke anvendelse i forhold til sager, der behandles af forvaltningsmyndigheder i forbindelse med overtrædelse af konkurrence-lovgivningen. Det gælder dog ikke fra det tidspunkt, hvor sagen indbringes for en domstol.

Efter forslaget skal medlemsstaterne sikre, at enhver person, som er mistænkt eller tiltalt for at have begået en lovovertrædelse, straks og i et enkelt og letforståeligt sprog informerer om sine rettigheder inden for strafferetsplejen. Informationerne skal som minimum omfatte oplysninger om retten til at få adgang til en advokat, retten til at blive informeret om tiltalen og efter omstændighederne få aktindsigt i sagsakterne, retten til tolkning og oversættelse.

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne sikre, at en person, der anholdes i forbindelse med en straffesag skriftligt oplyses om sine processuelle rettigheder og får mulighed for at læse meddelelsen om rettigheder, herunder retten til at få prøvet frihedsberøvelsen af en domstol. Meddelelsen skal udformes på et sprog, som den anholdte person forstår.

Det følger af direktivforslaget, at vedkommende kan informeres mundtligt om rettighederne på et sprog vedkommende forstår, hvis den skriftlige meddelelse om rettigheder ikke foreligger på et relevant sprog. Der skal imidlertid uden unødigt ophold udleveres en skriftlig meddelelse på et relevant sprog.

Efter forslaget skal medlemsstaterne endvidere sikre, at enhver, der er genstand for en sag vedrørende fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, modtager en relevant skriftlig meddelelse om de rettigheder, der fremgår af Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (2002/584/RIA).

Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at en mistænkt eller tiltalt person modtager tilstrækkelig information om sigtelsen og tiltalen for at sikre en retfærdig rettergang. Denne information skal, når der sker anholdelse, indeholde oplysninger om grundene for anholdelsen og sigtelsen. Der skal endvidere i forbindelse med tiltalerejsningen gives en beskrivelse af de faktiske omstændigheder, der knytter sig til lovovertrædelsen, herunder tidspunktet, stedet og information om den pågældendes deltagelse i lovovertrædelsen samt information om lovovertrædelsens art og den juridiske vurdering heraf. Informationen skal gives straks og på et sprog, den mistænkte eller tiltalte forstår. Hvis den pågældende er et barn, skal informationen tilpasses barnets alder, modenhed og intellektuelle og følelsesmæssige evner.

Forslaget indeholder endvidere bestemmelser om retten til aktindsigt i sagens akter, når en mistænkt eller tiltalt person anholdes eller varetægtsfængsles. Medlemsstaterne skal således sikre, at personen eller dennes advokat får aktindsigt i de dokumenter blandt sagens akter, der er relevante for at afgøre, om anholdelsen eller tilbageholdelsen er lovlige.

Forslaget indebærer endvidere, at medlemsstaterne skal sikre, at personen eller dennes advokat får aktindsigt i sagens akter, hvor hensynet til en retfærdig rettergang tilsiger det, både så længe myndighedernes efterforskning pågår og så snart efterforskningen er afsluttet.

Forslaget giver dog den kompetente retlige myndighed mulighed for at undtage visse dokumenter blandt sagens akter. Der kan dog ske fravigelse af retten til aktindsigt, hvis indsigt i dokumenter bl.a. kan medføre alvorlig risiko for andres liv eller være til alvorlig skade for sikkerheden internt i medlemsstaten, hvor retssagen finder sted.

Det følger endvidere af forslaget, at medlemsstaterne skal sikre, at en mistænkt eller tiltalt har modtaget den information, som direktivforslaget lægger op til, at der skal gives underretning om. Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at den mistænkte og tiltalte har et effektivt retsmiddel til rådighed i de tilfælde, hvor vedkommende ikke har modtaget den relevante information.

Herudover indeholder forslaget bl.a. bestemmelser om uddannelse af medarbejdere hos politi, gennemførelse og ikrafttræden mv.

Forslaget blev præsenteret på rådsmødet den 7.-8. oktober 2010 og den 8.-9. november 2010, hvor medlemsstaterne også havde lejlighed til at udtale sig om forslaget.

Det er forventningen, at forslaget vil blive fremlagt på rådsmødet den 2.-3. december 2010 med henblik på generel indstilling.

3. Gældende dansk ret

3.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

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

Det følger af EMRK artikel 5, stk. 2, at enhver, der anholdes, snarest muligt og på et sprog, som han eller hun forstår, skal underrettes om grunde til anholdelsen og om enhver sigtelse mod vedkommende.

Det følger endvidere af EMRK artikel 6, stk. 3, litra a, at enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, snarest muligt skal have en udførlig underretning om indholdet af og årsagen til den sigtelse, der er rejst mod den pågældende, på et sprog, som vedkommende forstår. Bestemmelsen stiller ikke krav om, at underretningen gives i en bestemt form.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin praksis fastslået, at underretningen skal være mere konkret og detaljeret udformet, når en person er anklaget for en lovovertrædelse (EMRK artikel 6, stk. 2, litra a), end den underretning, der kræves, når en person er anholdt (EMRK, artikel 5, stk. 2). Underretningen skal således indeholde oplysning om, dels hvilken handling eller undladelse anklagen vedrører, dels en angivelse af hvilke retsregler der påstås overtrådt. Oplysninger må samtidig være tilstrækkeligt detaljerede til, at den anklagede kan forberede sit forsvar, men detaljeringsgraden afhænger i øvrigt af sagens konkrete omstændigheder.

Herudover følger det af EMRK artikel 6, stk. 3, litra b, at enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, har ret til at få tilstrækkelig tid til at forberede sit forsvar. Bestemmelsen indebærer, at den anklagede i en straffesag skal sikres mulighed for en reel adgang til at få sine indvendinger mod f.eks. tiltalen bedømt.

EMRK artikel 6, stk. 3, litra b (sammenholdt med artikel 6, stk. 1) indebærer, at den anklagede efter omstændighederne skal have adgang til aktindsigt i sagens materiale. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin praksis fastslået, at denne ret kan begrænses til, at aktindsigten alene gives til den anklagedes forsvarer. Det følger endvidere af domstolens praksis, at anklagemyndigheden har pligt til at gøre forsvaret bekendt med alt relevant bevismateriale for eller imod tiltalte, og at retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til f.eks. den nationale sikkerhed eller beskyttelse af vidner og andre.

3.2. Retsplejeloven

3.2.1. Retten til at blive informeret om sigtelse og tiltale mv.

Efter retsplejelovens § 752, stk. 1, skal en sigtet inden politiets afhøring udtrykkeligt gøres bekendt med sigtelsen og med, at den pågældende ikke er forpligtet til at udtale sig. Det skal af rapporten fremgå, at disse regler er iagttaget.

Det følger endvidere af retsplejelovens § 758, stk. 2, at politiet snarest muligt skal gøre en person, der er anholdt, bekendt med sigtelsen og tidspunktet for anholdelsen. Det skal af rapporten fremgå, at denne regel er iagttaget.

For så vidt angår information om tiltalen i en straffesag bestemmer retsplejelovens § 834, at tiltale rejses ved et anklageskrift, som bl.a. skal indeholde oplysninger om den regel, der påstås overtrådt, og forbrydelsens kendetegn, som de fremgår af reglen, samt en kort beskrivelse af det forhold, der rejses tiltalte for, med en angivelse af tid, sted, genstand, udførelsesmåde og andre nærmere omstændigheder, som er nødvendig for en tilstrækkelig og tydelige beskrivelse.

Af retsplejelovens § 835 fremgår endvidere, at anklagemyndigheden uden ophold sender en kopi af anklageskriftet til forsvareren og forkyn-der kopi af anklageskriftet for tiltalte, eventuelt i forbindelse med forkyndelse af indkaldelsen til retsmødet. Sker forkyndelsen ikke straks for tiltalte, skal anklagemyndigheden sende en kopi af anklageskriftet til tiltalte i anbefalet brev.

3.2.2. Den sigtede og forsvarerens ret til aktindsigt

Retsplejelovens §§ 729 a-729 c indeholder regler om den sigtede og forsvarerens aktindsigt i sagens akter, hvor straffesagen mod den pågældende fortsat er under behandling.

Det fremgår af retsplejelovens § 729 a, stk. 2, at retten meddeler forsvareren kopi af indførsler i retsbøgerne vedrørende sagen. Forsvareren kan gøre sigtede bekendt med kopierne med de undtagelser, der følger af retsplejelovens §§ 748 (hensyn til fremmed magter, til statens sikkerhed, sagens opklaring eller tredjemand) og 856 (bl.a. hensynet til et vidnes sikkerhed). Efter bestemmelsen kan retten endvidere pålægge forsvareren ikke at overlevere kopierne til sigtede eller andre, hvis det må befrygtes, at kopierne vil blive benyttet på retsstridig måde.

Det fremgår endvidere af retsplejelovens § 729 a, stk. 3, at forsvareren har adgang til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt til brug for den sag, som sigtelsen angår. Forsvareren skal have udleveret kopi af materialet, i det omfang det uden ulempe kan kopieres. Forsvareren må ikke uden politiets samtykke overlevere det modtagne materiale til sigtede eller andre. Det fremgår af bestemmelsen, at politiet giver samtykke til overleveringen, hvis det findes ubetænkeligt.

Det fremgår endelig af § 729 a, stk. 4, at politiet kan give forsvareren pålæg om ikke at videregive de oplysninger, som forsvareren har modtaget fra politiet, hvis det er nødvendigt af hensyn til fremmede magter, til statens sikkerhed, til sagens opklaring, til tredjemand eller til efterforskningen af en anden verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller som udgør en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 (om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.). Et sådant pålæg kan udstrækkes, indtil tiltalte har afgivet forklaring under hovedforhandlingen.

Efter retsplejelovens § 729 b, stk. 1, skal en sigtet uden forsvarer efter anmodning have adgang til hos politiet at gøre sig bekendt med indførsler i retsbøgerne vedrørende sagen, medmindre andet følger af de nævnte bestemmelser i retsplejelovens §§ 748 og 856. Politiet skal efter anmodning udlevere kopi af indførelserne til sigtede, medmindre det må befrygtes, at kopierne vil blive benyttet på en retsstridig måde.

Efter retsplejelovens § 729 b, stk. 2, skal en sigtet uden forsvarer endvidere efter anmodning have adgang til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt til brug for den sag, som sigtelsen angår. Anmodningen kan dog i visse tilfælde afslås af politiet, jf. § 729 a, stk. 4. Politiet udleverer efter anmodning endvidere kopi af materialet til sigtede, hvis det findes ubetænkeligt.

Det fremgår endvidere af retsplejelovens § 729 b, stk. 2, at en begrænsning i sigtedes aktindsigt bortfalder senest inden hovedforhandlingen eller et retsmøde med henblik på sagens behandling som tilståelsessag, eller hvis sagen afsluttes ved tiltalefrafald.

Det fremgår endelig af retsplejelovens § 729 c, stk. 1, at retten efter anmodning fra politiet kan bestemme, at reglerne om forsvarerens og sigtedes ret til aktindsigt efter §§ 729 a og 729 b fraviges. Det fremgår, at der kan ske fravigelse, hvis det er påkrævet af hensyn til fremmede magter, statens sikkerhed, sagens opklaring, tredjemands liv og helbred, efterforskningen af en anden verserende sag, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller som udgør en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13, eller beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder.

Efter retsplejelovens § 729 c, stk. 2, kan afgørelse om fravigelse ikke træffes, hvis det giver anledning til væsentlige betænkeligheder for varetagelsen af sigtedes forsvar. Det fremgår endvidere af stk. 3, at forsvareren eller sigtede skal gøres bekendt med det øvrige indhold af materialet, hvis hensynene efter § 729 c, stk. 1, alene gør sig gældende for en del af materialet.

3.2.3. Retten til information om tolkning og oversættelse

Retsplejeloven indeholder ikke regler om, at en sigtet eller tiltalt skal informeres om retten til at få stillet en tolk til rådighed eller få oversat bestemte dokumenter, der indgår i straffesagens behandling.

Det bemærkes, at det følger af EMRK artikel 5, stk. 2, at enhver, der anholdes, snarest muligt og på et sprog, som han eller hun forstår, skal underrettes om grundene til anholdelsen og om enhver sigtelse mod vedkommende.

Det følger endvidere af EMRK artikel 6, stk. 3, litra a, at enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, snarest muligt skal have en udførlig underretning om indholdet af og årsagen til den sigtelse, der er rejst mod

ham eller hende, på et sprog, som vedkommende forstår. Bestemmelsen indebærer, at myndighederne efter omstændighederne er forpligtet til at oversætte anklageskrift, tilsigelser mv.

Herudover følger det af EMRK artikel 6, stk. 3, litra e, at enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, har ret til at få vederlagsfri bistand af en tolk, hvis han eller hun ikke forstår eller taler det sprog, der anvendes i retten. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin praksis fastslået, at retten til tolkebistand ikke er begrænset til tolkning under selve hovedforhandlingen, men omfatter tolkebistand generelt i forbindelse med straffesagens behandling. Domstolen har således udtalt, at retten til tolkebistand omfatter alle dokumenter eller forklaringer i en retssag, som det er nødvendigt for den tiltalte at forstå for at kunne få en retfærdig rettergang.

Efter retsplejelovens § 752 skal en sigtet inden politiets afhøring udtrykkeligt gøres bekendt med sigtelsen. Det fremgår endvidere af § 758, stk. 2, at politiet snarest muligt skal gøre den anholdte bekendt med sigtelsen og tidspunktet for anholdelsen. I overensstemmelse med EMRK artikel 5 og 6 (jf. ovenfor) skal de nævnte oplysninger gives på et sprog, som sigtede/den anholdte kan forstå.

Retsplejelovens § 149 indeholder nærmere regler om tolkning og oversættelse i retssager.

3.2.4. Retten til information om advokatbistand mv.

Retsplejeloven indeholder endvidere ikke regler om, at en sigtet eller tiltalt person skal informeres om retten til at få en advokat stillet til rådighed.

Retsplejelovens kapitel 66 indeholder nærmere regler om en sigtets eller tiltaltes ret til at få beskikket en advokat.

3.3. Udleveringsloven

Det følger af artikel 11, stk. 1, i Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurene for overgivelse mellem medlemsstaterne (2002/584/RIA), at en eftersøgt, der anholdes, af den kompetente fuldbyrdende judicielle myndighed i overensstemmelse med sin nationale lovgivning skal informeres om den europæiske arrestordre og om dens indhold samt muligheden for at give samtykke til at blive overgivet til den udstedende judicielle myndighed.

Rammeafgørelsen blev gennemført ved lov nr. 433 af 10. juni 2003 om ændring af lov om udlevering af lovovertrædere og lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige. Udleveringsloven indeholder ikke regler om retten til information for personer, hvis sag har tilknytning til fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre. Udleveringsloven indeholder endvidere ikke særlige regler om retten til aktindsigt i forbindelse med behandlingen af en udleveringssag.

Det fremgår dog af udleveringslovens § 18 b, stk. 1, at bestemmelserne i retsplejelovens 4. bog med de fornødne lempelser gælder for undersøgelsen af, hvorvidt betingelserne for udlevering er opfyldt.

3.4. Rigspolitiets vejledning til anholdte

For så vidt angår information til anholdte personer har Rigspolitiet udarbejdet en skriftlig vejledning til anholdte, der udleveres til anholdte personer.

Vejledningen indeholder bl.a. oplysninger om den anholdtes ret til at kontakte familie eller arbejdsgiver for at orientere dem om anholdelsen, retten til at blive fremstillet for en dommer inden for 24 timer, retten til at kontakte en advokat, retten til at kontakte en læge og retten til at kontakte relevante konsulære myndigheder.

Vejledningen er indtil videre oversat til dansk, engelsk, tysk, fransk, spansk, tyrkisk og arabisk.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

Hvis det foreliggende forslag til direktiv fandt anvendelse i Danmark, vurderes forslaget at ville nødvendiggøre visse lovændringer og eventuel tilpasning af administrative regler med henblik på i højere grad at lovfæste personers ret til information i forbindelse med en straffesag. Det gælder navnlig kravet om, at der skal oplyses om en række nærmere anførte rettigheder og krav om skriftlige meddelelse af rettigheder til anholdte.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Hvis direktivforslaget fandt anvendelse i Danmark, vurderes det at ville have mindre statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget er den 22. september 2010 sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

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

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Politiets Efterretningstjeneste og Politiforbundet har ikke bemærkninger til forslaget.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra **Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Institut for Menneskerettigheder, Advokatrådet, Landsforeningen af forsvarsadvokater og Retspolitisk Forening.**

Rigsadvokaten er generelt positivt indstillet over for forslaget, der sikrer et samlet, højt niveau for mistænkte og tiltalte processuelle rettigheder. For så vidt angår forslagets regulering af retten til aktindsigt i straffesager finder Rigsadvokaten, at reglerne i direktivet bør formuleres fleksibelt under behørig hensyntagen til medlemsstaternes retlige traditioner på området, herunder begrænsninger i adgangen til aktindsigt. Det bemærkes bl.a., at kravet om, at myndighederne umiddelbart i forbindelse med en anholdelse skal udlevere de akter, der er baggrunden for anholdelsen, kan give anledning til praktiske og ressourcemæssige vanskeligheder. Det anføres endvidere, at den nærmere udmøntning i praksis bør overvejes for så vidt angår kravet om, at medlemsstaterne skal sikre, at der er et effektivt retsmiddel til stede i de tilfælde, hvor en person ikke har modtaget den i direktivet forudsatte information. Det anføres endelig, at eventuelle vejledende standardformuleringer, som der med forslaget lægges op til, bør afpasses de nationale systemer.

Rigspolitiet har oplyst, at såfremt direktivet fandt anvendelse i Danmark ville der være anledning til at overveje at foretage en række ændringer i Rigspolitiets vejledning til anholdte personer. Det gælder i forhold til information om sigtelsen, ret til aktindsigt, ret til tolkning og oversættelse og processuelle rettigheder. Rigspolitiet anfører endvidere, at et ikke ubetydeligt antal anholdte kun opholder sig kortvarigt i politiets varetægt, og at anholdte personer allerede i dag oplyses om sigtelsen mv.

Institut for Menneskerettigheder anfører bl.a., at der er tale om et vigtigt initiativ, der fastsætter fælles mindstestandarder for mistænkte og tiltalte processuelle rettigheder i straffesager i EU. Det anføres, at forslaget overordnet ses som en generel og væsentlig forbedring til styrkelse af mistænkte og tiltalte rettigheder i straffesager. Instituttet finder endvidere, at det er af stor betydning, at medlemsstaterne dels pålægges at sikre, at der etableres procedurer til konstatering af, at al information er udleveret til den mistænkte, dels pålægges at sikre, at der er effektive retsmidler, hvor den relevante information ikke er modtaget.

Advokatrådet er generelt positivt indstillet over for, at der fastsættes mindstestandarder for information af mistænkte og tiltalte om deres processuelle rettigheder. Advokatrådet finder det meget vigtigt, at især anholdte i tilstrækkeligt omfang bliver vejledt om deres rettigheder, herunder retten til at have en advokat til stede ved afhøringer.

Landsforeningen af forsvarsadvokater er positiv i forhold til at sikre, at den sigtede får udleveret en skriftlig vejledning i forbindelse med anholdelse og tilbageholdelse. Foreningen er også positiv med hensyn til, at en mistænkt informeres om retten til at få stillet en tolk til rådighed og få oversat bestemt dokumenter. Det er hensigtsmæssigt, at disse rettigheder præciseres, og foreningen billiger, at der i dansk ret strammes op på disse minimumsrettigheder for den mistænkte eller tiltalte.

Foreningen bemærker, at det er uklart, hvorvidt direktivforslag indebærer, at en mistænkt skal kunne påberåbe sig minimumsrettighederne forud for det tidspunkt, hvor den pågældende efter den danske retsplejelov er sigtet.

Landsforeningen af forsvarsadvokater peger også på, at en sigtets ret til aktindsigt efter den danske retsplejelovs § 729 a, stk. 2, og § 729 b, stk. 1, jf. stk. 2, indtræder i forbindelse med sigtelsen og retten til aktindsigt er løbende under efterforskningen. Denne sigtedes rettigheder er på dette punkt bedre efter den danske retsplejelov, end hvad der med direktivforslaget lægges op til. Foreningen bemærker også, at en eventuel gennem-

førelse af direktivforslaget med en minimumsstandard, der er ringere end den danske retsplejelov, på ingen måde må føre til yderligere forringelser af den sigtedes adgang til aktindsigt.

Foreningen finder også, at de minimumsgarantier, som fremgår af direktivforslaget, ikke med sikkerhed opfylder de krav, der er fastlagt efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5 og 6.

Retspolitisk Forening hilser forslaget velkomment. Ud fra tanken om menneskerettighedernes universalitet er det efter foreningens opfattelse vigtigt, at reglerne om information til sigtede, mistænkte og tiltalte omfatter så mange lande som muligt. Da forslaget vedrører spørgsmål, som udover national regulering også er indeholdt i Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention og ofte pådømmes af Den europæiske Menneskeretsdomstol, advarer foreningen mod den risiko for skismaer, der i den henseende kan opstå. Foreningen peger også på, at det danske regelsæt på en række områder halter bagefter. Der mangler på flere punkter udtrykkelig lovhjemmel for regler, procedurer og rutiner, som forekommer helt indlysende og rimelige med hensyn til information i forbindelse med straffesager. Der peges dog på, at inkorporeringen af Den Europæiske Menneskeretskonvention i dansk ret i et vist omfang har repareret på den situation, og at mange af de ikke udtrykkeligt lovhjemlede rettigheder mv. fremgår af diverse instrukser, vejledninger og faste rutiner. Foreningen finder imidlertid anledning til at foreslå, at der allerede nu på nationalt plan gennemføres de fornødne lovændringer. I den forbindelse nævnes aktindsigt i sagens akter efter retsplejelovens §§ 729 a- 729 c, der i praksis som altovervejende hovedregel administreres således, at en sigtet/tiltalt ikke må overleveres et sæt sagsakter, men alene er henvist til at gennemse dem under forsvarerens tilstedeværelse. En lovændring på dette område vil efter foreningens opfattelse betyde en stor praktisk lettelse for de involverede parter og er samtidig principielt i bedre overensstemmelse med, at det er den sigtede eller tiltalte, at straffesagen retter sig imod.

6. Nærhedsprincippet

Det er i forslaget anført om nærhedsprincippet, at formålet med direktivforslaget er at fremme gensidig tillid mellem medlemsstaterne, og at forslaget derfor søger at tilnærme medlemsstaternes regler om rettigheder for enkeltpersoner inden for strafferetsplejen med hensyn til oplysninger om rettigheder og tiltalen til personer, der er under mistanke eller tiltalt for at have begået en lovovertrædelse. Det anføres, at forslagets mål ikke

i tilstrækkelig grad kan nås af medlemsstaterne hver for sig, da der stadig er væsentlig forskel på, hvordan og hvornår informationen gives, hvilket fører til forskellige standarder i EU.

Det er regeringens vurdering, at forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet. Regeringen kan i den forbindelse tilslutte sig betragtningerne i forslaget.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positiv indstillet over for forslaget.

9. Europa-Parlamentet

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

Forslaget blev den 20. juli 2010 oversendt til Europa-Parlamentet. Europa-Parlamentet har efter det oplyste endnu ikke behandlet forslaget.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 7. og 8. oktober 2010 og den 8. og 9. november 2010.

Dagsordenspunkt 2: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

KOM(2010)0095.

Resumé

*Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 at orientere om de igangværende forhandlinger med Europa-Parlamentet om et forslag til direktiv om bekæmpelse af menneskehandel. Der blev på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2010 opnået af politisk enighed i Rådet om forslaget. Forslaget har til formål at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning i forhold til den gældende rammeafgørelse på området. Forslaget indeholder regler om retsforfølgning af personer, der begår menneskehandel, om beskyttelse af og bistand til personer, der udsættes for menneskehandel, og om forebyggelse af menneskehandel. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og det har derfor ikke lovgivningsmæssige eller 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

Den 29. marts 2010 fremsatte Kommissionen et forslag til direktiv om bekæmpelse af menneskehandel. Formålet med direktivforslaget er at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning i forhold til den gældende rammeafgørelse på området. 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. Kommissionen har derudover medtaget en række nye elementer.

Der har tidligere været fremsat et forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel, der bortfaldt i forbindelse med Lissabontraktatens ikrafttræden den 1. december 2009. Det fremsatte direktivforslag svarer i det væsentlige til det tidligere forslag til rammeafgørelse.

Det danske retsforbehold

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

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

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

2. Indhold

2.1. Generelt

Formålet med forslaget er at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning på området. Forslaget sigter mod en tilnærmelse inden for tre hovedområder: 1) retsforfølgning af personer, der begår 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 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 og andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde eller tvungen tjeneste, herunder tiggeri, slaveri og slaverilignende forhold, trældom samt udnyttelse af strafbare handlinger og fjernelse af organer”.

Ifølge forslaget skal hver medlemsstat endvidere sikre, at fysiske personer, der begår menneskehandel, som udgangspunkt kan straffes med fængsel indtil 5 år. Hvis menneskehandlen er begået af en offentligt ansat under udførelse af offentlig tjeneste, menneskehandlen har bragt ofret i livsfare eller er begået ved brug af grov vold, eller ofret var særligt sårbart eller er blevet forvoldt særlig alvorlig skade, eller menneskehandlen er begået inden for en kriminel organisation, skal vedkommende kunne straffes med fængsel indtil 10 år.

Forsøg og medvirken skal kunne straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsens grovhed, har en afskrækkende virkning og kan medføre udlevering.

Juridiske personer, der ifalder strafansvar i forbindelse med menneskehandel, skal tilsvarende kunne straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsens grovhed og har en afskrækkende virkning. Sådanne sanktioner skal i forhold til juridiske personer omfatte bødestraf, 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, *eller når gerningsmanden har statsborgerskab i den pågældende medlemsstat.*

Endvidere *kan* medlemsstaterne *beslutte at etablere* straffemyndighed i forhold til menneskehandel, der begås i udlandet (*ekstraterritorial jurisdiktion*), 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.

En medlemsstat kan *således* vælge kun at have straffemyndighed i forhold til menneskehandel begået i den pågældende medlemsstat, jf. terri-

torialprincippet, eller begået (i udlandet) af en person, som har statsborgerskab i den pågældende medlemsstat, jf. det aktive personalprincip.

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

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.

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 de har været nødt til at begå som 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 medlemsstaterne yde bistand og beskyttelse til alle ofre for menneskehandel. Børneofre skal ydes særlig bistand og beskyttelse i forhold til voksne ofre. Når der hersker usikkerhed om alderen på ofret, men der dog er grund til at formode, at personen er et barn, skal personen ydes bistand og beskyttelse som et barn.

Bistanden skal sætte ofrene i stand til dels at udøve deres rettigheder i henhold til direktivet, dels at unddrage sig gerningsmændenes indflydelse. Bistanden skal mindst omfatte sikker indkvartering, nødvendig lægehjælp og psykologbistand, rådgivning og information samt oversættelse og tolkning.

I forhold til børneofre skal medlemsstaterne sikre, at foranstaltninger, der træffes for at beskytte og bistå ofrene i deres fysiske og psykosociale re-

habilitering, vedtages efter en konkret vurdering af de særlige forhold, der gør sig gældende for det enkelte offer, og under hensyntagen til barnets ønsker, behov og problemer. Børneofre eller børn af voksne ofre har endvidere ret til at modtage skoleundervisning. Endelig skal medlemsstaterne sikre passende hjælp til barneofferets familie, når denne befinder sig inden for medlemsstatens territorium.

En medlemsstat skal efter forslaget behandle en person som et ”menneskehandelsoffer”, så snart der er rimelig grund til at antage, at personen har været udsat for menneskehandel. Medlemsstaterne skal oprette egnede ordninger til tidligt at identificere ofre og yde dem støtte i samarbejde med relevante organisationer.

Forslagets bestemmelser om beskyttelse af menneskehandelsofre tager sigte på dels at beskytte ofrene fra gerningsmændene, dels at forhindre, at ofrene under straffesagen udsættes for nye krænkelser (såkaldt ”sekundær viktimering”). Medlemsstaterne skal således i videst muligt omfang sikre, at offeret ikke udsættes for visuel kontakt med gerningsmanden, unødvendig afhøring om privatlivet, afgivelse af vidneforklaring under dørlukning og unødvendig gentagelse af afhøringer.

Medlemsstaterne skal efter omstændighederne tillade, at identiteten på et 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. Et offer skal derudover have adgang til juridisk rådgivning og advokatbistand. I forhold til børneofre skal medlemsstaterne endvidere sikre, at barnet ikke lider overlast. Forhør 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. Alle forhør skal kunne videooptages, og videooptagelserne skal kunne benyttes som bevismateriale. Et barneoffer skal under efterforskningen kunne være ledsaget af sin advokat eller en anden voksen person efter eget valg. Endelig skal medlemsstaterne sikre, at indenretlige afhøringer kan gennemføres, uden at barnet er fysisk til stede i retslokalet.

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 mekanismer, der kan anvendes i forbindelse med dataindsamling og analyser inden for området.

Derudover indeholder forslaget en række regler af mere teknisk karakter, herunder om ophævelse af den gældende rammeafgørelse samt tidspunkt for det foreslåede direktivs gennemførelse og ikrafttræden. Endelig foreslås det, at Kommissionen 4 år fra vedtagelsen og hvert 3. år udarbejder en rapport vedrørende medlemsstaternes indsats mod menneskehandel. Medlemsstaterne skal i den forbindelse forsyne Kommissionen med de fornødne oplysninger.

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, retsstridig 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.

Det fremgår af straffelovens § 81, at det ved straffens fastsættelse i almindelighed bl.a. skal indgå som skærpende omstændighed, at gerningen er særlig planlagt eller led i omfattende kriminalitet (nr. 3), eller at gerningen er begået i udførelsen af offentlig tjeneste eller hverv eller under misbrug af stilling eller særligt tillidsforhold i øvrigt (nr. 8).

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.

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 meddelelshemmeligheden 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. 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. Ifølge retsplejelovens § 174, stk. 2 og 3, kan retten bestemme, at et vidne skal afgive forklaring ved anvendelse af telekommunikation med eller uden billede.

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 forsvaret.

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. 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.

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

Som anført i pkt. 1 ovenfor er forslaget fremsat med hjemmel i TEUF, 3. del, afsnit V, og derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivforslaget, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Hvis direktivet var bindende for og fandt anvendelse i Danmark, er det vurderingen, at dansk tilslutning til forslaget bl.a. ville nødvendiggøre ændring af straffelovens § 262 a med henblik på at medtage udnyttelse af forhold i forbindelse med tiggeri eller af ”strafbare handlinger”. Tilslut-

ning fra dansk side ville tillige nødvendiggøre, at strafferammen i straffelovens § 262 a på 8 år forhøjedes, så menneskehandel i bestemte tilfælde kunne straffes med fængsel indtil 10 år.

Hvis direktivet var bindende for og fandt anvendelse i Danmark, ville forslaget have visse mindre statsfinansielle konsekvenser, der imidlertid må forventes i givet fald at kunne holdes inden for den eksisterende bevillingsmæssige ramme.

5. Høring

Forslaget har med høringsfrist til den 1. juli 2009 været 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, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Center mod Menneskehandel, 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 modtaget høringssvar fra Østre Landsret, Vestre Landsret, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Erstatningsnævnet, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Center mod Menneskehandel, Hjælp Voldsofre, Pro Vest, Dansk Røde Kors, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening og Retssikkerhedsfonden. Herudover har Københavns Universitet sendt bemærkninger.

Østre Landsret, Vestre Landsret, Domstolsstyrelsen og Erstatningsnævnet har ingen bemærkninger til forslaget.

Strafbare handlinger

Rigsadvokaten finder, at der er behov for en nærmere definition af udtrykket udnyttelse af ”ulovlige forhold”.

Retssikkerhedsfonden finder tilsvarende, at dette udtryk bør afgrænses i forbindelse med gennemførelsen af rammeafgørelsen. Retssikkerhedsfonden finder det endvidere ikke proportionalt at medtage ”tiggeri og ulovlige forhold”. Udnyttelse af andre personer til f.eks. tiggeri kan straf-

fes med 2 års fængsel i medfør af straffelovens § 260 om ulovlig tvang. Det strider mod proportionalitetsprincippet, at denne form for udnyttelse fremover skal kunne give lange fængselsstraffe.

Center mod Menneskehandel støtter den forslåede udvidelse.

Sanktioner

Rigsadvokaten bemærker, at den nuværende strafferamme i straffelovens § 262 a (fængsel i indtil 8 år) ikke udnyttes fuldt ud i retspraksis. Straffene for menneskehandel varierer således i domspraksis fra fængsel i 6 måneder til fængsel i 3 år og 9 måneder.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder ikke behov for en skærpelse af den i forvejen høje strafferamme for menneskehandel. **Retssikkerhedsfonden** bemærker, at forhøjelsen af strafferammen til 8 år i 2002 i sig selv var udtryk for en markant opkriminalisering. Forslaget om en yderligere forhøjelse stemmer ikke overens med nærhedsprincippet. Intet taler således efter fondens opfattelse for, at fælles krav til strafferammer har nogen virkning på EU-samarbejdet i forhold til menneskehandel.

Straffemyndighed

Landsforeningen af Forsvarsadvokater advarer mod at fravige kravet om dobbelt strafbarhed i forhold til menneskehandel begået i udlandet.

Dansk Røde Kors støtter derimod forslaget.

Ikke-retsforfølgning af ofre

Advokatrådet, Center mod Menneskehandel og **Institut for Menneskerettigheder** finder det positivt, at det skal være muligt ikke at retsforfølge ofre for menneskehandel eller (i det mindste) ikke at straffe dem for deres indblanding i ulovlige handlinger, som er en direkte følge af, at de har været udsat for menneskehandel. **Center mod Menneskehandel** anfører endvidere, at der har været eksempler på retsforfølgning af personer, der først efterfølgende er anset som ofre for menneskehandel. Centret efterlyser i den forbindelse retningslinjer til sikring af ofrets retsstilling og afbødning af retsvirkningerne af en eventuel dom.

Forældelse

I tilknytning til forslaget om at der skal kunne rejses tiltale i en tilstrækkelig lang periode efter, at ofret har nået myndighedsalderen, anbefaler

Advokatrådet, at forældelsesfristen ikke forlænges yderligere, end hvad der følger af straffelovens § 94, stk. 4 (hvorefter bl.a. forældelse af menneskehandel tidligst regnes fra den dag, den forurettede fylder 18 år).

Forebyggelse mv.

Retssikkerhedsfonden anfører – under henvisning til forslaget om at medlemsstaterne skal overveje at kriminalisere brugen af tjenesteydelser, der udføres af ofre for menneskehandel – at man bør undlade at regulere livsforhold, som er så kulturbundne og så forskelligt reguleret i de enkelte lande. Der peges i den forbindelse på den svenske kriminalisering af prostitutionskunder set i forhold til andre landes lovlige bordeller.

Københavns Universitet henviser til to artikler vedrørende henholdsvis kriminalisering af prostitutionskunder og menneskehandel. Det anføres heri bl.a., at en effektiv bekæmpelse af menneskehandel kun kan opnås ved at kriminalisere køb af prostitutionsydelser.

Identificering af ofre

Dansk Røde Kors støtter, at en person skal anses som et offer for menneskehandel, hvis der foreligger oplysninger, som tyder på, at personen har været udsat for menneskehandel.

Center mod Menneskehandel finder, at det bør præciseres, hvornår formodede ofre får rettigheder som ”ofre for menneskehandel”. Det bør samtidig udtrykkeligt fastslås, at vurderingen af, om en person er offer, ikke bør afhænge af, om den pågældende er handlet særligt med henblik på udnyttelse i netop det land, hvor den pågældende findes.

Beskyttelse af ofre

Advokatrådet er tilfreds med, at det i forslaget fremhæves, at der ikke må ske indgreb i forsvarets rettigheder. I den forbindelse kan Advokatrådet – ligesom **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** – ikke støtte forslaget om hemmeligholdelse af ofres identitet, da forslaget indebærer en udvidet adgang til at benytte anonyme vidner. Retsplejelovens § 856, stk. 2, nr. 2 (hvorefter retten kan bestemme, at vidnets identitet ikke må oplyses til tiltalte, hvis det må antages at være uden betydning for tiltaltes forsvar), giver således en tilstrækkelig beskyttelse af de forurettede. Retsplejelovens regler er udtryk for en omhyggelig afvejning mellem hensynet til henholdsvis offer og tiltalte. Det vil være en uheldig udvikling, hvis der generelt i sager om menneskehandel skulle gælde en regel om, at

tiltalte ikke skulle være til stede i retssalen, mens forurettede afgiver forklaring. Det er endvidere vigtigt, at princippet om bevisumiddelbarhed ikke udvandes.

Bistand til ofre

Dansk Røde Kors støtter, at medlemsstaterne pålægges at yde bistand til ofre for menneskehandel. Det er samtidig bekymrende, at mange ofre sidder i fængsel, mens deres sag undersøges. Vægtige humanitære hensyn taler for, at fængsling holdes på et minimum, og at sagsbehandlingen sker så hurtigt som praktisk muligt. Dette er i tråd med forslaget om, at der ikke sker nye og yderligere krænkelser af (mulige) ofre. Den nuværende refleksionsperiode på indtil 100 dage giver ikke i tilstrækkelig grad mulighed for at forberede offeret for menneskehandel på en fremtid i hjemlandet.

Hjælp Voldsofre finder, at reglerne i erstatningsloven om godtgørelse for tort (§ 26) er utilstrækkelige. Godtgørelsesniveauet ved særdeles grove krænkelser, herunder menneskehandel, bør således hæves betydeligt.

Monitorering

Rigspolitiet forudsætter, at de opgaver, der forventes varetaget af de nationale rapportører, vil kunne varetages inden for de eksisterende organisatoriske rammer i dansk politi.

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. Direktivforslaget vil medføre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes materielle straffebestemmelser og processuelle regler i forhold til den gældende rammeafgørelse.

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

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positivt indstillet over for forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget skal ifølge den almindelige lovgivningsprocedure både vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet. Forslaget blev sendt til Europa-Parlamentet den 29. marts 2010. *Forslaget har været drøftet i LIBE-, og FEMM-udvalgene i Europa-Parlamentet. Udvalgene er positivt indstillede over for forslaget, men har stillet en række ændringsforslag hertil.*

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Sagen blev *senest* forelagt Europaudvalget og Retsudvalget til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010.

Dagsordenspunkt 3: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

KOM(2010)0094.

Resumé

*Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3.oktober 2010 at få forelagt et forslag til direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA med henblik på generel indstilling. 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 er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og forslaget har derfor ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. *Fra dansk side er man positivt indstillet over for forslaget.**

1. Baggrund

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

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

Det danske retsforbehold

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

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

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

2. Indhold

2.1. Generelt

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

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

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

2.2.1. Strafbare handlinger

Seksuelt misbrug

Efter forslaget skal medlemsstaterne kriminalisere seksuel omgang med børn under den (nationalt fastsatte) seksuelle lavalder og seksuel omgang med børn, hvor der er gjort brug af tvang, magt eller trusler. Et barn defineres i forslaget som en person under 18 år. Det skal endvidere være strafbart at opnå seksuel omgang ved misbrug af et overordningsforhold eller ved misbrug af et barns særligt sårbare situation. Endelig skal det være strafbart at tvinge et barn til seksuel omgang med tredjemand eller

med et seksuelt formål at foranledige, at et barn under den seksuelle lav-alder overværer seksuelt misbrug eller seksuelle aktiviteter.

Forslaget har ikke til formål at kriminalisere frivillige seksuelle aktiviteter mellem personer, der med hensyn til alder og psykologisk og fysisk udvikling eller modenhed er tæt på hinanden, så længe de seksuelle aktiviteter ikke involverer nogen form for misbrug.

Seksuel udnyttelse

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

Forslaget har ikke til formål at kriminalisere pornografiske forestillinger, hvor barnet deltager frivilligt, og de tilstedeværende personer med hensyn til alder og psykologisk og fysisk udvikling eller modenhed er tæt på barnet, og forestillingen ikke involverer nogen form for misbrug.

Børnepornografi

Efter forslaget skal medlemsstaterne sikre, at det er strafbart at fremstille, distribuere, udbrede, transmittere, udbyde, levere, anskaffe, besidde eller stille børnepornografi til rådighed. Endvidere skal det være strafbart ved hjælp af et informationssystem at skaffe sig adgang til børnepornografi. Børnepornografi omfatter efter forslaget bl.a. billeder af ikke-eksisterende børn ("fiktiv børnepornografi") eller personer, som ligner børn.

Forslaget har ikke til formål at kriminalisere aktiviteter mellem personer, der med hensyn til alder og psykologisk og fysisk udvikling eller modenhed er tæt på hinanden, så længe de seksuelle aktiviteter ikke involverer nogen form for misbrug.

Visse forberedende handlinger

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

Medlemsstaterne skal således sikre, at det er strafbart for en voksen person via et informationssystem at opfordre et barn til at mødes, når barnet

ikke har nået den seksuelle lavalder, og opfordringen fremsættes med henblik på seksuelt misbrug af barnet og følges op af faktiske handlinger, der leder til et sådant møde (såkaldt ”grooming”).

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

Forsøg og medvirken

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

2.2.2. Sanktioner

2.2.2.1. Fysiske personer

Ifølge forslaget skal hver medlemsstat sikre, at fysiske personer, der begår de ovenfor omtalte strafbare handlinger, kan straffes med fængsel *med en maksimumsstraf på mindst 1, 2, 3, 5, 8 eller 10 års fængsel – afhængig af forholdets grovhed.*

Seksuelt misbrug

Den, der foranlediger, at et barn under den seksuelle lavalder overværer seksuelt misbrug eller seksuelle aktiviteter, skal kunne straffes med fængsel *med en maksimumsstraf på mindst 1 år, hvis der er tale om overværelse af seksuelle aktiviteter, og 2 år hvis der er tale om overværelse af seksuelt misbrug.*

Seksuelt omgang med børn uden brug af tvangsmidler skal kunne straffes med fængsel *med en maksimumsstraf på mindst 5 år*, når barnet er under den seksuelle lavalder.

Seksuelt omgang med børn skal kunne straffes med fængsel *med en maksimumsstraf på mindst 5 år, når barnet er under den seksuelle lavalder, og 3 år når barnet er over den seksuelle lavalder*, når barnet befinder sig i en særlig sårbar situation, eller gerningsmanden misbruger en anerkendt position i forhold til barnet. Er der gjort brug af tvang, magt eller trusler, skal straffen kunne stige til fængsel *med en maksimumsstraf på mindst 10*

år, når barnet er under den seksuelle lavalder, og 5 år når barnet er over den seksuelle lavalder.

Seksuel udnyttelse

Den, der tvinger et barn til deltagelse i pornografiske forestillinger, skal kunne straffes med fængsel *med en maksimumsstraf på mindst 8 år, når barnet er under den seksuelle lavalder, og 5 år når barnet er over den seksuelle lavalder*. Drejer det sig om prostitution, skal straffen kunne stige til fængsel *i henholdsvis mindst 10 og 5 år*.

Den, der rekrutterer et barn til deltagelse i pornografiske forestillinger skal kunne straffes med fængsel *med en maksimumsstraf på mindst 5 år, når barnet er under den seksuelle lavalder, og 2 år når barnet er over den seksuelle lavalder*. Drejer det sig om prostitution, skal straffen kunne stige til fængsel *med en maksimumsstraf på henholdsvis mindst 8 og 5 år*.

Den, der som tilskuer deltager i børnepornografiske forestillinger, skal kunne straffes med fængsel *med en maksimumsstraf på mindst 2 år, når barnet er under den seksuelle lavalder, og 1 år når barnet er over den seksuelle lavalder*. Den, der som kunde har seksuel omgang med et barn, skal kunne straffes med fængsel *med en maksimumsstraf på mindst 5 år, når barnet er under den seksuelle lavalder, og 2 år når barnet er over den seksuelle lavalder*.

Børnepornografi

Fremstilling af børnepornografi skal kunne straffes med fængsel *med en maksimumsstraf på mindst 2 år*.

Udbredelse mv. af børnepornografi skal kunne straffes med fængsel *med en maksimumsstraf på mindst 2 år*.

Anskaffelse *eller* besiddelse af børnepornografi skal kunne straffes med fængsel *med en maksimumsstraf på mindst 2 år*.

Elektronisk erhvervelse af adgang til børnepornografi skal kunne straffes med fængsel med en maksimumsstraf på mindst 1 år.

Det er overladt til medlemsstaterne at afgøre, om begrebet børnepornografi skal omfatte tilfælde, hvor en person, der ligner et barn, rent faktisk var over 18 år på tidspunktet for materialets fremstilling.

Det er endvidere overladt til medlemsstaterne at afgøre, om man ønsker at kriminalisere anskaffelse, besiddelse eller produktion af virtuel børnepornografi, når dette sker til eget brug, når produktionen faktisk ikke har involveret børn, og når der ikke er risiko for, at materialet udbredes.

Visse forberedende handlinger samt forsøg og medvirken

Efter forslaget skal ”grooming” kunne straffes med fængsel *med en maksimumsstraf på mindst 1 år.*

Forsøg og medvirken skal kunne straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen, og har afskrækkende virkning.

Skærpende omstændigheder

Forslaget opregner endvidere en række skærpende omstændigheder. Hvis mindst én af de skærpende omstændigheder er til stede, skal medlemsstaten (for så vidt omstændigheden ikke allerede udgør en del af forbrydelsens gerningsindhold) sikre, at gerningsmanden kan straffes med en strengere sanktion. Det skal ifølge forslaget anses som en skærpende omstændighed:

- at barnet befinder sig i en særlig sårbar situation, navnlig som følge af psykisk eller fysisk handicap eller en afhængighedssituation;
- at forbrydelsen bliver begået af et familiemedlem, en person, der bor sammen med barnet, eller en person, der misbruger sin myndighed;
- at lovovertrædelsen bliver begået af flere personer, der handler i fællesskab;
- at forholdet bliver begået inden for rammerne af en kriminel organisation;
- at gerningsmanden tidligere har været dømt for lovovertrædelser af samme art;
- at barnet bliver bragt i livsfare;
- at der bliver anvendt grov vold, eller barnet bliver forvoldt alvorlig skade.

2.2.2.2. Juridiske personer

Juridiske personer, der ifalder strafansvar i forbindelse med seksuelt misbrug af børn, skal kunne straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsens grovhed og har en afskrækkende virkning. Sådanne sanktioner skal omfatte bødestrafte, men kan også om-

fatte en række andre sanktioner, såsom udelukkelse fra at modtage offentlige ydelser eller forbud mod at udøve erhvervsvirksomhed.

2.2.3. Straffemyndighed

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

Endvidere skal *en* medlemsstat have straffemyndighed i forhold til seksuelt misbrug af børn mv., når gerningsmanden *har statsborgerskab i den pågældende medlemsstat*.

En medlemsstat kan derudover beslutte at etablere strafmyndighed i tilfælde, hvor gerningen er foretaget udenfor dennes territorium, når gerningsmanden eller ofret har statsborgerskab eller sædvanlig bopæl i den pågældende medlemsstat, eller når forholdet er begået for at skaffe en juridisk person, der har hjemsted i den pågældende medlemsstat, vinding.

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

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

2.2.4. Efterforskning og retsforfølgning

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

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

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

Medlemsstaterne pålægges endvidere at sikre en effektiv efterforskning og tiltalerejsning i forbindelse med sager om seksuelt misbrug af børn mv. Medlemsstaterne skal i den forbindelse sikre at myndigheder med ansvar for efterforskning og retsforfølgning af seksuelt misbrug af børn mv. råder over effektive efterforskningsredskaber. Myndighederne skal endvidere sættes i stand til – så vidt muligt – at identificere ofrene for seksuelt misbrug mv., herunder navnlig ved analyse af børnepornografisk materiale.

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

2.2.5. Ofre

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne sikre, at børneofre for seksuelt misbrug mv. ydes bistand og støtte. Når der hersker usikkerhed om alderen på ofret, men der dog er grund til at formode, at personen er et barn, skal personen ydes bistand og beskyttelse som et barn.

Foranstaltninger, der træffes for at beskytte og bistå ofrene i deres fysiske og psykosociale rehabilitering, skal iværksættes efter en konkret vurdering af de særlige forhold, der gør sig gældende for det enkelte offer, og under hensyntagen til barnets ønsker, behov og problemer.

Ofrene skal endvidere betragtes som særligt udsatte ofre i henhold til rammeafgørelsen om ofres stilling i forbindelse med straffesager (2001/220/RIA). Et særligt udsat offer har i henhold til rammeafgørelsen et særligt krav på beskyttelse.

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

Under efterforskningen skal medlemsstaterne sikre, at forhør af et barneoffer finder sted uden ugrundet ophold efter anmeldelsen og om nødvendigt i lokaler, der er indrettet til formålet. Antallet af forhør skal be-

grænses 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. *Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at en arbejdsgiver, når denne skal ansætte en person i et hverv, der indebærer regelmæssig kontakt med børn - i overensstemmelse med national ret - har ret til at modtage oplysninger om ansøgeren for så vidt angår domme, som måtte fremgå af medlemsstaternes strafferegister, og rettighedsfrakendelser for lovovertrædelser, der er omfattet af direktivforslaget.*

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

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

Medlemsstaterne skal herudover træffe de nødvendige foranstaltninger til at få fjernet internetsider, der 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 det foreslåede direktivs gennemførelse og ikrafttræden. Endelig foreslås det, at Kommissionen 4 år fra vedtagelsen og hvert 3. år udarbejder en rapport vedrørende medlemsstaternes indsats mod menneskehandel. Medlemsstaterne skal i den forbindelse forsyne Kommissionen med de fornødne oplysninger.

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 omgang end samleje, herunder anden kønslig omgang med en person af samme køn, jf. straffelovens §§ 224 og 225.

Efter straffelovens § 232 straffes med bøde eller fængsel indtil 4 år den, der ved uterligt forhold krænker blufærdigheden eller giver offentlig forargelse. Der skal være tale om et ”uterligt” forhold, hvilket indebærer, at forholdet skal have relation til det kønslige (seksuelle) og være af en vis grovhed, uden at det nødvendigvis skal være utugtigt, jf. i øvrigt nedenfor om 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, straffes den, der rekrutterer eller i øvrigt medvirker til, eller som udnytter, at en person under 18 år deltager i en forestilling med utugtlig 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 utugtlig forestilling med deltagelse af en person under 18 år, straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år, jf. straffelovens § 235 a, stk. 2.

3.1.3. Børnepornografi

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

Optagelserne skal for at være omfattet af bestemmelsen indeholde ”utugtigt” materiale, jf. også straffelovens § 235. Bestemmelsen omfatter således bl.a. optagelser af et seksuelt forhold i form af samleje eller anden kønslig omgang end samleje med en person under 18 år. Efter forarbejderne må der i øvrigt lægges vægt på, om optagelsen viser en person under 18 år, der deltager i kønsligt forhold, eller over for hvem der i forbindelse med optagelsen må antages at være foretaget en groft krænkende handling, f.eks. ved at anvende den pågældende som model for fotografering af kønsdele eller af seksuelt prægede berøringer. Almindelige nøgenbilleder, hvor der ikke fokuseres på kønsdelene, falder derimod efter forarbejderne uden for bestemmelsen.

Straffelovens § 230 omfatter optagelse, der sker med henblik på salg eller anden udbredelse. Kerneområdet er optagelse af fotografier mv., som efterfølgende anvendes til fremstilling af materiale, der udbydes til salg.

Bestemmelsen er imidlertid ikke begrænset til salg eller anden udbredelse som led i 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 blufærdighedskrænkelse.

Den, som udbreder utugtige fotografier eller film, andre utugtige visuelle gengivelser eller lignende af personer under 18 år, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 år, jf. straffelovens § 235. ”Utugtige visuelle gengivelser eller lignende” omfatter computergenerede billeder, der fremtræder på samme eller tilnærmelsesvis samme måde som fotografier og lignende (”fiktiv børnepornografi”).

Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor barnets liv udsættes for fare, hvor der anvendes grov vold, hvor der forvoldes barnet alvorlig skade, eller hvor der er tale om udbredelse af mere systematisk eller organiseret karakter. Bestemmelsen omfatter enhver form for udbredelse, herunder eksport, distribution, transmission mv.

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

3.1.4. Forsøg og medvirken

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

Forsøgsreglerne giver bl.a. mulighed for at sætte ind over for seksuelle overgreb mod børn på et tidligt tidspunkt i gerningsforløbet. Forsøgsreglerne kriminaliserer således ethvert forsøg på seksuelle overgreb mod et barn – herunder såkaldt ”grooming”.

Udbredelse af materiale, der reklamerer for mulighed for at begå seksuelt misbrug af børn mv., vil efter omstændighederne kunne straffes som forsøg på medvirken til seksuelt misbrug af børn. Det samme gælder tilrettelæggelsen af rejsearrangementer med det formål at begå seksuelt misbrug af børn mv.

3.1.5. Juridiske personer

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

3.2. Straffemyndighed

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

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

Efter straffelovens § 8, nr. 5, om det såkaldte universalprincip omfatter dansk straffemyndighed handlinger, som foretages uden for den danske stat, uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen er omfattet af en international bestemmelse, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at have straffemyndighed.

3.3. Efterforskning og retsforfølgning

Personer, der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, har pligt til at underrette kommunen, hvis de i forbindelse med deres arbejde får mis-

tanke om, at en mindreårig har behov for særlig støtte (f.eks. pga. seksuelle overgreb i familien), jf. § 1 i bekendtgørelse nr. 1336 af 30. november 2007 om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service.

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

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

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

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

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

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

3.4. Ofre

3.4.1. Advokatbistand mv.

Retsplejelovens kapitel 66 a (§§ 741 a-741 f) indeholder regler om advokatbistand og vejledning til ofre for bestemte lovovertrædelser, herunder 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 lovovertrædelserne er af mindre alvorlig karakter, og advokatbistand må anses for åbenbart unødvendig.

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

3.4.2. Ofrets stilling under efterforskningen og straffesagen

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

Efter retsplejelovens § 872 kan politiets afhøring af et barn, når afhøringen er optaget på video (videoafhøring), benyttes som bevis under hovedforhandlingen. Rigsadvokaten har i meddelelse nr. 2/2007 fastsat

nærmere retningslinjer for behandling af sager om seksuelt misbrug af børn og videoafhøring af børn i sådanne sager.

I meddelelsen anføres, at politiet forud for videoafhøringen bør drøfte spørgsmålet om, hvem der skal ledsage barnet i afhøringslokalet med forældrene (i det omfang de ikke er involverede i forbrydelsen) og eventuelt tillige med et større barn (fra 8 år). Hvis der er et særligt behov for at styrke barnets tryghed, kan der i stedet for en bisidder fra socialforvaltningen være en såkaldt tryghedsskabende person (f.eks. en pædagog fra barnets daginstitution eller en bedsteforælder, som ikke forventes senere at skulle afgive vidneforklaring) til stede i afhøringslokalet.

Bistandsadvokaten overværer afhøringen fra et tilstødende lokale ("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. Rigs politiet 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 ambulante behandling til mindreårige (6-18 år) med seksuelt krænkende adfærd.

Blokering af adgang til internetadresser med børnepornografi

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som anført i pkt. 1 ovenfor er forslaget fremsat med hjemmel i TEUF, 3. del, afsnit V, og derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivforslaget, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Hvis direktivet var bindende for og fandt anvendelse i Danmark, er det vurderingen, at dansk tilslutning til forslaget bl.a. ville nødvendiggøre en kriminalisering af bestemte handlinger, der i dag er straffri. Det *kan f.eks.* blive nødvendigt, at kriminalisere fremstilling af pornografisk materiale med realistiske gengivelser af ikke-eksisterende børn ("fiktiv børnepornografi").

Direktivforslaget ville endvidere nødvendiggøre, at strafferammen for flere af sædelighedsforbrydelserne forhøjedes.

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

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Som anført i pkt. 1 ovenfor deltager Danmark ikke i vedtagelsen af direktivforslaget, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark. Hvis direktivet var bindende for og fandt anvendelse i Danmark, er det vurderingen, at forslaget kunne have visse mindre statsfinansielle konsekvenser bl.a. som en følge af den øgede kriminalisering.

5. Høring

Det tidligere forslag til rammeafgørelse blev med høringsfrist den 1. juli 2009 sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

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

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Østre Landsret, Vestre Landsret, byretterne, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater (tidligere Landsforeningen af beskikkede advokater), Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Joan-Søstrene, Red Barnet, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening og Retssikkerhedsfonden.

5.1. Generelle betragtninger

Østre Landsret og **Vestre Landsret** har ingen bemærkninger til forslaget, mens **Børnerådet**, **Børnesagens Fællesråd**, **Børns Vilkår**, **Joan-Søstrene** og **Red Barnet** generelt er positive over for forslaget. **Institut**

for Menneskerettigheder bemærker, at der er tale om et væsentligt skridt i bekæmpelsen af seksuelt misbrug af børn.

Retssikkerhedsfonden finder, at der kan anføres væsentlige retssikkerhedsmæssige argumenter mod forslaget, herunder i forhold til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

5.2. Strafbare handlinger og sanktioner

Strafbare handlinger

Byretterne finder det meget betænkeligt, hvis der til sin tid skal indføres en definition af børnepornografi, der svarer til definitionen i forslaget.

Rigsadvokaten og **Advokatrådet** finder tilsvarende, at man ikke bør kriminalisere pornografisk materiale, der afbilder 15-17-årige, så længe materialet produceres og besiddes til privat brug og med den mindreåriges samtykke. **Børnerådet**, **Børns Vilkår** og **Red Barnet** finder, at en sådan kriminalisering vil indebære en uacceptabel indskrænkning i unges ret til et frit seksualliv. Advokatrådet peger endvidere på, at begrebet børnepornografi alene bør omfatte materiale, hvor (rigtige) børn er blevet krænket.

Joan-Søstrene foreslår, at man også kriminaliserer forsøg på at mødes med et barn under den seksuelle lavalder med henblik på at misbruge barnet seksuelt ("grooming").

Domstolsstyrelsen anfører, at eventuelle nykriminaliseringer kan medføre en stigning i antallet af straffesager, der skal behandles. Dette vil kunne føre til en merbelastning af domstolene.

Sanktioner

Domstolsstyrelsen anfører, at en skærpelse af strafferammerne kan medføre en stigning i antallet af nævningesager, der erfaringsmæssigt er særligt ressourcekrævende for retterne.

Rigsadvokaten finder, at der er behov for mere fleksibilitet i de foreslåede strafferammer.

Advokatrådet, **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** og **Retssikkerhedsfonden** kan ikke støtte de foreslåede højere strafferammer, mens **Børnesagens Fællesråd** bemærker, at straf ikke bør stå alene, men bør ledsages af et "obligatorisk behandlingstilbud".

5.3. Straffemyndighed og juridiske personer

Advokatrådet kan ikke støtte forslaget om, at en juridisk person kan blive draget til ansvar på objektivi grundlag (dvs. uden selv at have gjort noget galt).

I tilknytning til forslaget om, at personer under visse betingelser skal kunne straffes for seksuelt misbrug af børn, uanset om forholdet er strafbart på gerningsstedet, minder **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** om, at foreningen tidligere har advaret mod på den måde at fravige kravet om dobbelt strafbarhed.

5.4. Efterforskning og retsforfølgning

Rigsadvokaten og **Rigspolitiet** finder, at der er behov for en præcisering af forslaget om brug af ”hemmelige operationer” i forbindelse med efterforskning af forhold, der er begået ved hjælp af informationssystemer. Det bemærkes i den forbindelse, at den nuværende strafferamme for udbredelse af børnepornografi (§ 235) ikke giver mulighed for at anvende retsplejelovens regler om agentvirksomhed i sådanne sager.

Advokatrådet anbefaler, at der ikke ændres på de gældende regler om agentvirksomhed. **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** finder det betænkeligt at tillade brug af falsk identitet, idet politiet hermed risikerer at tilskynde til kriminalitet. Samtidig begrænses den potentielle gerningsmands mulighed for frivillig tilbagetræden.

I tilknytning til forslaget om, at afhøringer af (børne)ofre skal kunne anvendes i retten, peger Advokatrådet på, at videoafhøring udgør en fravigelse af princippet om bevisumiddelbarhed, hvilket kun bør finde sted, når der er et konkret behov herfor.

5.5. Ofre

Landsforeningen af Forsvarsadvokater støtter, at den forurettede ved forhør og afhøringer bør ledsages af sin advokat. Advokaten bør dog opholde sig i monitorrummet sammen med sigtedes forsvarsadvokat og anklagemyndigheden (ikke i rummet sammen med den forurettede).

Børns Vilkår finder, at børn og unge, der udsættes for seksuelt misbrug bør modtage psykologisk eller terapeutisk støtte. **Red Barnet** foreslår, at der oprettes såkaldte ”børnehuse” til at varetage sagsbehandlingen i sager om seksuelle overgreb, så ofret modtager specialiseret hjælp, beskyttelse og bistand, uanset hvor i landet de bor.

Joan-Søstrene foreslår, at der fra sagens start altid skal beskikkes en bi-standsadvokat. Joan-Søstrene bemærker endvidere, at ofre i dag ikke modtager tilstrækkelig vejledning fra myndighedernes side.

5.6. Forebyggelse og overvågning mv.

Rigsadvokaten peger på, at medlemsstaterne ifølge forslaget skal vurdere seksuelle krænkeres farlighed. Medlemsstaterne bør i den forbindelse selv kunne beslutte, hvilke myndigheder der skal foretage denne risikovurdering. Det bør endvidere præciseres, hvornår risikovurderingen skal foretages.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater har afgørende betænkeligheder ved, at regler om gensidig anerkendelse indføres uden nærmere undersøgelse af medlemsstaternes lovgivning på dette område. **Joan-Søstrene** støtter derimod tanken og foreslår, at der oprettes et centralt europæisk register med oplysninger om idømte foranstaltninger til forebyggelse af seksuelt misbrug af børn mv.

Børns Vilkår finder, at børn og unge i højere grad bør modtage rådgivning, der sætter dem i stand til at undgå potentielle krænker. **Red BARNET** finder, at der er behov for mere målrettet oplysning om mulighederne for rådgivning mv. til personer, som frygter, at de vil begå sædelighedsforbrydelser mod børn. Der bør endvidere indføres en mere systematisk og videnskabelig funderet risikovurdering i forhold til tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv).

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at seksuelt misbrug af børn mv. ofte går på tværs af landegrænser, navnlig i forbindelse med udveksling af børnepornografi og sexturisme. Forskelle i medlemsstaternes nationale regulering gør det bl.a. muligt for sædelighedsforbrydere at søge hen til medlemsstater, hvor det strafferetlige værn mod seksuelt misbrug af børn mv. er mere lempeligt. Forslaget til 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 er man positiv over for forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget skal ifølge den almindelige lovgivningsprocedure både vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet. Forslaget blev sendt til Europa-Parlamentet den 29. marts 2010. Der har i Europa-Parlamentet (LIBE-udvalget) indtil nu kun været en indledende drøftelse af forslaget. Udvalget var positivt indstillet over for forslaget. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at vurdere, hvornår Europa-Parlamentet vil tage endelig stilling til forslaget.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *15. november 2010*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Sagen blev senest forelagt Europaudvalget og Retsudvalget til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den *7.-8. oktober 2010*.

Dagsordenspunkt 4: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager[†]

Revideret notat. Ændringerne er anført i kursiv.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Forslaget til direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager har til formål at indføre et samlet system til indsamling og fremskaffelse af bevismateriale, der befinder sig i en anden medlemsstat, i forbindelse med straffesager. Forslaget er baseret på princippet om gensidig anerkendelse og indebærer, at en medlemsstat (udstedelsesstaten) kan anmode en anden medlemsstat (fuldbyrdesstaten) om at foretage et bestemt efterforskningskridt. Der indføres som udgangspunkt en pligt for medlemsstaterne til at anerkende og fuldbyrde en europæisk efterforskningskendelse uden yderligere formaliteter, medmindre staten kan påberåbe sig en af de angivne afslagsgrunde. Forslaget giver endvidere mulighed for i visse situationer at foretage et andet efterforskningskridt end det, der anmodes om. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og forslaget har derfor ikke lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser. Forslaget er fremsat af syv medlemsstater i fællesskab. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man umiddelbart positiv over for forslaget. *Sagen blev drøftet på rådsmødet den 8.-9. november 2010. Det forventes, at udvalgte dele af forslaget vil blive forelagt på rådsmødet den 2.-3. december 2010 med henblik på politisk enighed om visse principielle spørgsmål.*

1. Baggrund

Ifølge det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender (Stockholmprogrammet), som medlemsstaterne vedtog i december 2009, bør der arbejdes hen imod etableringen af et samlet system for fremskaffelse af bevismateriale i straffesager baseret på princippet om gensidig anerkendelse.

På den baggrund har Belgien, Bulgarien, Estland, Slovenien, Spanien, Sverige og Østrig taget initiativ til at fremsætte et forslag til direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager.

[†] 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.

Direktivforslaget behandles efter den almindelige beslutningsprocedure, hvilket indebærer, at Europa-Parlamentet og Rådet skal vedtage forslaget.

Det danske retsforbehold

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

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

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

Sagen blev drøftet på rådsmødet den 8.-9. november 2010, hvor en række generelle spørgsmål blev drøftet. Det drejede sig bl.a. om en opdeling af efterforskningskridt i forskellige kategorier, spørgsmålet om en generel afslagsgrund, proportionalitet og spørgsmålet om fordeling af omkostninger.

Det forventes, at udvalgte dele af forslaget vil blive forelagt på rådsmødet den 2.-3. december 2010 med henblik på politisk enighed om visse principielle spørgsmål. Det er endnu ikke oplyst, hvilke spørgsmål det drejer sig om.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget til direktiv, der er fremsat efter artikel 82 i TEUF, har på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse til formål at indføre et enkelt og samlet system til indsamling og fremskaffelse af bevismateriale, der befinder sig i en anden medlemsstat, i forbindelse med straffesager.

Direktivforslaget fastlægger regler for fremsættelse, anerkendelse og fuldbyrdelse af anmodninger mellem medlemsstaterne om indsamling eller fremskaffelse af bevismateriale.

Direktivforslaget dækker langt de fleste typer efterforskningsforanstaltninger. Visse efterforskningskridt mv. som f.eks. oprettelse af fælles efterforskningshold, efterforskningsholds indsamling af bevismateriale og visse særlige former for aflytning af telekommunikation er dog ikke omfattet af forslagens anvendelsesområde.

Inden for direktivforslagets anvendelsesområde vil reglerne om den europæiske efterforskningskendelse i vidt omfang erstatte de tilsvarende bestemmelser i Den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp (retshjælpskonventionen) med tilhørende tillægsprotokoller, Schengen-konventionen af 19. juni 1990, Den europæiske konvention om gensidig retshjælp fra 2000 og rammeafgørelse 2003/577/RIA om indefrysning af formuegoder og bevismateriale. Der lægges endvidere op til, at rammeafgørelsen 2008/978/RIA om den europæiske bevissikringskendelse ophæves.

Efter forslaget udstedes en europæisk efterforskningskendelse af de myndigheder, der efter national ret i udstedelsesstaten er kompetente til at foretage bevisoptagelse.

Forslaget indebærer, at der som udgangspunkt indføres en pligt for fuldbyrdelsesstaten til at anerkende og fuldbyrde den europæiske efterforskningskendelse på samme måde og på de samme betingelser, som hvis anmodningen kom fra en myndighed i fuldbyrdelsesstaten.

Efter forslaget kan anmodningen om anerkendelse og fuldbyrdelse dog afslås i en række nærmere opregnede tilfælde (fakultative afslagsgrunde). Forslaget giver endvidere mulighed for i visse tilfælde at anvende en anden efterforskningsforanstaltning end den, der er anmodet om, og der åbnes mulighed for i visse tilfælde at udsætte anerkendelsen og fuldbyrdelsen af en anmodning.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

Med forslaget lægges der op til, at en europæisk efterforskningskendelse skal indeholde en anmodning om, at fuldbyrdelsesstaten foretager en bestemt efterforskningsforanstaltning. Fuldbyrdelsen bør i videst muligt omfang ske i overensstemmelse med de eventuelle procedurer og formkrav, som udstedelsesstaten har angivet.

Fuldbyrdesstaten har i en række tilfælde mulighed for at benytte en anden efterforskningsforanstaltning end den, der er anmodet om. Det gælder, hvis den pågældende efterforskningsforanstaltning ikke findes i fuldbyrdesstatens lovgivning, hvis anvendelsen af foranstaltningen i fuldbyrdesstatens lovgivning er begrænset til en særlig liste eller kategori af lovovertrædelser, der ikke omfatter den lovovertrædelse, der ligger til grund for efterforskningskendelsen, eller hvis en anden foranstaltning, der kan gennemføres med mindre indgribende midler, vil medføre samme resultat.

Forslaget indeholder en række (fakultative) afslagsgrunde, hvorefter fuldbyrdesstaten kan afslå at anerkende og fuldbyrde en efterforskningskendelse fra en anden medlemsstat. Det drejer sig bl.a. om tilfælde, hvor foranstaltningen ikke kan fuldbyrdes på grund af immunitet, og hvor fuldbyrdelsen vil skade vigtige nationale sikkerhedsinteresser. Der foreslås desuden indført en række afslagsgrunde vedrørende midlertidig overførsel af varetægtsfængslede, afhøring via telekommunikation, oplysninger om bankkonti og i forhold til løbende indsamling af bevismateriale.

Fuldbyrdesstaten kan endvidere udsætte anerkendelsen eller fuldbyrdelsen, såfremt en igangværende efterforskning vil kunne påvirkes, eller hvis bevismaterialet benyttes i forbindelse med andre sager.

Direktivforslaget fastsætter en række tidsfrister for anerkendelse og fuldbyrdelse af efterforskningskendelser. Fuldbyrdesstaten har pligt til at underrette udstedelsesstaten i tilfælde af overskridelse af fristerne.

Direktivforslaget forpligter fuldbyrdesstaten til uden unødigt forsinkelse at overføre bevismateriale, der er omfattet af en europæisk efterforskningskendelse, til udstedelsesstaten.

Herudover indeholder forslaget en række regler af mere teknisk og proceduremæssig karakter, herunder om indholdet af en europæisk efterforskningskendelse, udpegelse af kompetente myndigheder, sprog, fremsendelse, retsmidler, forholdet til andre bilaterale og multilaterale aftaler samt tidspunktet for gennemførelse af forslaget.

3. Gældende dansk ret

3.1. Retsplejeloven

Retsplejeloven indeholder enkelte bestemmelser, der direkte tager sigte på sager om gensidig retshjælp. Det drejer sig bl.a. om retsplejelovens § 190, hvorefter lovens regler også finder anvendelse på vidneafhøringer, der gennemføres efter begæring af en udenlandsk myndighed. Det fremgår af bestemmelsen, at en anmodning om iagttagelse af en særlig form eller fremgangsmåde så vidt muligt bør imødekommes, medmindre dette vil være åbenbart uforeneligt med landets retsorden. Bestemmelsen indeholder også mulighed for afhøringer fra udlandet ved anvendelse af telekommunikation (f.eks. videoafhøring).

Efterforskningskridt, der gennemføres i Danmark på baggrund af en udenlandsk anmodning, foretages på grundlag af en analog anvendelse af de relevante bestemmelser i retsplejeloven. En udenlandsk anmodning om efterforskning, herunder ransagning, beslaglæggelse og edition, kan således imødekommes, hvis det pågældende efterforskningskridt ville kunne gennemføres i forbindelse med en tilsvarende national strafferetlig efterforskning. Dette indebærer bl.a., at anmodninger fra udenlandske myndigheder om gennemførelse af efterforskningskridt, der kræver retens medvirken, alene vil kunne imødekommes, hvis det forhold, der ligger til grund for den udenlandske anmodning om bistand, er strafbart efter dansk lovgivning (krav om dobbelt strafbarhed). Derimod stilles der ikke et sådant krav om dobbelt strafbarhed for så vidt angår foranstaltninger, som ikke har karakter af tvangsindgreb (f.eks. en anmodning fra en udenlandsk myndighed om, at der sker forkyndelse af en indkaldelse til en udenlandsk retssag for en person, der er bosiddende i Danmark).

Det forhold, at retsplejeloven anvendes analogt i forbindelse med behandlingen af anmodninger om gensidig retshjælp i straffesager, indebærer endvidere, at anmodninger fra Danmark til udenlandske myndigheder om gennemførelse af efterforskningskridt, der ville kræve rettens medvirken, hvis det pågældende efterforskningskridt skulle gennemføres her i landet, tillige skal forelægges for en dansk domstol, forinden der fremsættes anmodning over for de udenlandske myndigheder.

3.2. Den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp (retshjælpskonventionen)

Danmark deltager i den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager og tillægsprotokollerne til konventionen af henholdsvis 17. marts 1978 og 8. november 2001. Konventionen indeholder bl.a. regler om indsamling og fremskaffelse af bevismateriale, der befinder sig i en anden medlemsstat, i forbindelse med straffesager. Efter

konventionen forpligter staterne sig til i videst muligt omfang at yde hinanden bistand med henblik på retsforfølgning af forbrydelser, men konventionen indeholder tillige en række afvisningsgrunde, herunder en generel afvisningsgrund med henvisning til den anmodede stats almindelige retsprincipper. Konventionen indeholder ingen tidsfrister for behandling af anmodninger i medfør af konventionen.

3.3. Schengen-konventionen af 19. juni 1990

Schengen-konventionen af 19. juni 1990 indeholder regler, der viderefører og udvider anvendelsesområdet for gensidig retshjælp i forhold til retshjælpskonventionen fra 1959 til bl.a. også at omfatte sager om straflovsovertrædelser, der kan afgøres af administrative myndigheder. Schengen-konventionen indeholder endvidere bl.a. regler om fremsendelse af retsdokumenter, hvorefter dokumenter som hovedregel skal fremsendes direkte mellem de kompetente myndigheder. Danmark har ved lov nr. 418 af 10. juni 1997, som senest ændret ved lov nr. 521 af 6. juni 2007, gennemført Schengen-konventionen i dansk ret.

3.4. Den europæiske konvention om gensidig retshjælp fra 2000 (EU-retshjælpskonventionen)

EU-medlemsstaterne har vedtaget den europæiske konvention af 29. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem medlemsstaterne og en tillægsprotokol hertil, der dels supplerer bestemmelserne i retshjælpskonventionen og Schengen-konventionen, dels letter anvendelsen af disse konventioner. EU-retshjælpskonventionen indeholder bl.a. regler om midlertidig overførsel af fængslede personer med henblik på efterforskning, video- og telekonference, kontrollerede leverancer, fælles efterforskningshold, diskrete undersøgelser og aflytning af telekommunikation. Danmark har ved lov nr. 258 af 8. maj 2002 gennemført EU-retshjælpskonventionen i dansk ret.

3.5. Rammeafgørelse 2003/577/RIA om indefrysning af formuegoder og bevismateriale

Danmark har ved lov nr. 1434 af 22. december 2004 om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union gennemført rammeafgørelse 2003/577/RIA om indefrysning af formuegoder og bevismateriale.

Rammeafgørelsen bygger på princippet om gensidig anerkendelse, hvilket indebærer pligt for en medlemsstat til at anerkende og gennemføre

afgørelsen uden yderligere formaliteter og på samme måde, som hvis der havde været tale om en national afgørelse, medmindre fuldbyrdelsesstaten kan påberåbe sig en af de angivne afslagsgrunde.

Rammeafgørelsen vedrører foreløbige retsskridt, der skal forhindre destruktion, ændring, flytning, overførsel eller afhændelse af et bevismiddel. En anmodning om konfiskation i henhold til rammeafgørelsen skal således suppleres af en anmodning i medfør af de almindelige regler om gensidig retshjælp, såfremt bevismaterialet efterfølgende ønskes overført til udstedelsesstaten.

3.6. Rammeafgørelse 2008/978/RIA om den europæiske bevissikringskendelse

Danmark har ved lov nr. 347 af 14. maj 2008 gennemført rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse (2008/978/RIA). Loven er endnu ikke sat i kraft.

Rammeafgørelsen vedrører fremskaffelse og overførsel af bevismateriale, som allerede eksisterer på tidspunktet for anmodningen fremsendelse.

Rammeafgørelsen bygger også på princippet om gensidig anerkendelse, hvilket indebærer pligt for en medlemsstat til at anerkende og gennemføre afgørelsen uden yderligere formaliteter og på samme måde, som hvis der havde været tale om en national afgørelse, medmindre fuldbyrdelsesstaten kan påberåbe sig en af de angivne afslagsgrunde.

3.7. Øvrige internationale konventioner

Danmark deltager endvidere i en række andre konventioner, der indeholder bestemmelser om gensidig retshjælp i straffesager. Det drejer sig bl.a. om den europæiske konvention af 8. november 1990 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold og FN's konvention af 20. december 1988 om ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer. Det følger af konventionerne, at anmodninger om retshjælp som hovedregel skal fremsendes mellem de centrale myndigheder, men at anmodninger i hastende tilfælde vil kunne fremsendes mellem de judicielle myndigheder (f.eks. den danske anklagemyndighed).

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

Hvis forslaget til direktiv fandt anvendelse i Danmark, vurderes gennemførelsen af forslaget at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet en gennemførelse i givet fald bl.a. ville kræve ændringer i lov nr. 1434 af 22. december 2004 om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union og retsplejeloven.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

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

5. Høring

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

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

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Politiforbundet har ikke bemærkninger til forslaget.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra **Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Landsforeningen af forsvarsadvokater og Retspolitisk Forening.**

Rigspolitiet er umiddelbart positivt indstillet over for forslaget og bemærker, at forslaget lægger op til en forenkling af procedurerne ved be-

visoptagelse i et andet EU-land og indfører frister for anerkendelse og fuldbyrdelse. Rigspolitiet bemærker, at der udestår en række spørgsmål, som nærmere bør afklares, herunder spørgsmålet om udpegning af kompetente myndigheder.

Rigsadvokaten er umiddelbart positivt indstillet over for forslaget, men henviser til at det eksisterende retshjælpssystem er velfungerende, hvorfor det er vigtigt at sikre, at det nye forslag bliver effektivt, herunder at den direkte kontakt mellem de lokale myndigheder i medlemsstaterne bevares. Det bemærkes, at det efter forslaget ikke er muligt at afslå at fuldbyrde en efterforskningskendelse alene fordi efterforskningsindgrebet ikke ville være lovligt i en tilsvarende national sag. Rigsadvokaten har endvidere nogle bemærkninger af mere teknisk karakter til forslagets enkelte bestemmelser, herunder bl.a. anvendelsesområdet, overførsel af bevismateriale og om myndighedernes pligt til at underrette hinanden.

Landsforeningen af forsvarsadvokater anfører, at der i fuldbyrdelsesstaten bør gælde de samme retsgarantier mv. ved fuldbyrdelsen af en europæisk efterforskningskendelse, som der ville gælde ved gennemførelsen af det samme efterforskningsindgreb i en tilsvarende national sag. Det anføres endvidere, at spørgsmålet om behandling af fortrolige oplysninger bør overvejes nærmere.

Retspolitisk Forening anfører, at der ikke ses at være dokumentation for behovet for forslaget og advarer mod at indføre for store lettelser på området for anticiperet bevisførelse (dvs. bevisførelse, der finder sted i et retsmøde forud for selve retssagen).

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der med henblik på at sikre, at medlemsstaterne opfylder betingelserne for lovlige indgreb i beskyttede rettigheder, herunder retten til respekt for privatlivet, jf. artikel 7 i EU-chartret og artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), indsættes en artikel i direktivet, hvorefter medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en europæisk efterforskningskendelse kun udstedes, når udstedelsesmyndigheden bl.a. har sikret, at der er lovhjemmel til at udstede efterforskningskendelsen, og at det konkrete efterforskningskridt er nødvendigt og proportionalt i forhold til den retssag, som efterforskningskridtet knytter sig til.

Instituttet anbefaler også, at det tilføjes bestemmelsen i det foreslåede direktiv om grunde til at afslå anerkendelse eller fuldbyrdelse af en efterforskningskendelse, at en efterforskningskendelse kan afvises af fuldbyrdelsesstaten, hvis efterforskningskendelsen strider mod EU-chartret,

EMRK eller fuldbyrdelsesstatens forfatningsregler om foreningsfrihed, pressefrihed og ytringsfrihed i andre medier. Instituttet anbefaler endvidere, at det tilføjes, at en efterforskningskendelse kan afvises af fuldbyrdelsesstaten, hvis der er grund til at formode, at kendelsen er udstedt med det formål at retsforfølge eller straffe en person på grund af den pågældendes køn, race, etniske baggrund, religion, nationalitet, sprog, politiske overbevisning eller seksuelle orientering.

Med henblik på at sikre borgerne adgang til en uafhængig og upartisk prøvelse af en efterforskningskendelse om ransagning, beslaglæggelse, edition m.v. – herunder i de tilfælde, hvor en efterforskningskendelse er udstedt af en ikke-judiciel myndighed som anklagemyndighed eller politi – anbefaler instituttet, at det foreslåede direktiv ændres således, at det fremgår udtrykkeligt, at en efterforskningskendelse skal kunne prøves ved en uafhængig og upartisk domstol i udstedelsesstaten. Instituttet anbefaler herudover, at der i dansk ret i forbindelse med en eventuel parallelaf-tale om tiltrædelse af direktivet vedtages en bestemmelse om, at en efterforskningskendelse, som er udstedt af en ikke-judiciel myndighed, og som ikke kan påklages til en domstol i udstedelsesstaten, alene kan fuldbyrdes i Danmark, efter en dansk domstol har anerkendt efterforskningskendelsen.

Instituttet anfører endelig, at medlemsstaternes nationale regler for efterforskningskridt ikke er de samme, og derfor vil en borger i Danmark kunne blive udsat for et indgreb i sin ret til respekt for privatlivet (i form af ransagning m.v.) på grundlag af en kendelse afsagt i en anden medlemsstat efter denne stats lovgivning, som er forskellig fra den danske lovgivning. Det kan derfor efter instituttets opfattelse blive vanskeligt for en borger i Danmark (eller en anden medlemsstat) at forudsige sin retsstilling i forhold til indgreb foretaget på grundlag af en europæisk efterforskningskendelse.

6. Nærhedsprincippet

Forslagsstillerne har om nærhedsprincippet anført, at formålet med forslaget – gensidig anerkendelse af afgørelser truffet for at indsamle bevismateriale – ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af de enkelte medlemsstater som følge af den grænseoverskridende karakter af de omfattede sager. Målet kan derfor bedre nås på EU-plan.

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

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget er fremsat på initiativ af Belgien, Bulgarien, Estland, Slovenien, Spanien, Sverige og Østrig. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for forslaget.

9. Europa-Parlamentet

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

Forslaget har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget blev sammen med et grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 16. september 2010.

Dagsordenspunkt 5: Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets direktiv om den europæiske beskyttelsesordre

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Forslaget har til formål at indføre en mekanisme, som giver mulighed for, at en afgørelse om en beskyttelsesforanstaltning, der er truffet i en medlemsstat (udstedelsesstaten) med henblik på beskyttelse af en person, anerkendes af en anden medlemsstat (fuldbyrdelsesstaten), hvis den beskyttede person befinder sig i denne medlemsstat. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og forslaget har derfor ikke lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget har endvidere ikke statsfinansielle konsekvenser. Forslaget er fremsat af 12 medlemsstater i fællesskab. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Forslaget var været drøftet på rådsmøderne den 25.-26. februar 2010, den 22.-23. april 2010, den 3.-4. juni 2010 og senest den 7.-8. oktober 2010. *På rådsmødet den 2.-3. december 2010 forventes formandskabet at orientere om status for forhandlingerne med Europa-Parlamentet.* Danmark er overordnet positiv over for forslaget.

1. Baggrund

Ifølge det nye flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender (Stockholm-programmet), som medlemsstaterne vedtog i december 2009, kan princippet om gensidig anerkendelse udvides til at omfatte alle former for domme og retlige afgørelser, herunder såvel strafferetlige som forvaltningsretlige afgørelser.

Det fremgår endvidere af Stockholm-programmet, at ofre for kriminalitet kan tilbydes særlige beskyttelsesforanstaltninger, som bør have virkning inden for EU, og at unionen bør styrke indsatsen for bl.a. at beskytte kvindelige voldsofre.

På den baggrund har Belgien, Bulgarien, Estland, Finland, Frankrig, Italien, Polen, Portugal, Rumænien, Spanien, Sverige og Ungarn taget initiativ til at fremsætte et forslag til direktiv om den europæiske beskyttelsesordre.

Det danske retsforbehold

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

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

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

2. Indhold

2.1. Generelt

Direktivforslaget har til formål – med udgangspunkt i princippet om gensidig anerkendelse – at indføre en mekanisme, som giver mulighed for, at en afgørelse om en såkaldt beskyttelsesforanstaltning, der er truffet i en medlemsstat (udstedelsesstaten), anerkendes af en anden medlemsstat (fuldbyrdesstaten), hvis den beskyttede person befinder sig i denne medlemsstat.

Forslaget er fremsat i medfør af TEUF artikel 82 om strafferetligt samarbejde. Artikel 82, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

”Det retlige samarbejde i straffesager i Unionen bygger på princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser og omfatter indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på de områder, der er nævnt i stk. 2 og i artikel 83.

Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter den almindelige lovgivningsprocedure foranstaltninger med henblik på:

- a) at fastlægge regler og procedurer, der skal sikre anerkendelse af alle former for domme og retsafgørelser i hele Unionen
- b) at forebygge og løse konflikter mellem medlemsstaterne om retternes kompetence

- c) at støtte uddannelse af dommere og anklagere samt andet personale i retsvæsenet
- d) at fremme samarbejdet mellem judicielle eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne i forbindelse med strafforfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser.

2. I den udstrækning det er nødvendigt for at lette den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser samt det politimæssige og retlige samarbejde i straffesager med en grænseoverskridende dimension, kan Europa-Parlamentet og Rådet fastsætte minimumsregler ved direktiver efter den almindelige lovgivningsprocedure. Disse minimumsregler tager hensyn til forskellene mellem medlemsstaternes retstraditioner og retssystemer.

Reglerne vedrører:

- a) gensidig anerkendelse af bevismateriale mellem medlemsstaterne
- b) enkeltpersoners rettigheder inden for straffeplejen
- c) kriminalitetsofres rettigheder
- d) andre særlige elementer i strafferetsplejen, som Rådet forudgående har fastsat ved en afgørelse; ved vedtagelsen af denne afgørelse træffer Rådet afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.

Vedtagelse af de minimumsregler, der er omhandlet i dette stykke, er ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan opretholde eller indføre et højere beskyttelsesniveau for personer.”

Forslaget lægger op til en såkaldt ”tretrinsmodel”. De tre trin i modellen er: 1) Udstedelse af en beskyttelsesforanstaltning i en stat (udstedelsesstaten), 2) den europæiske beskyttelsesordre udstedes på baggrund af denne beskyttelsesforanstaltning, og 3) på baggrund af den europæiske beskyttelsesordre træffes beslutning i en anden medlemsstat (fuldbyrdesstaten) om en beskyttelsesforanstaltning, der skal gælde i denne stat.

2.2. Hovedelementerne i forslaget

2.2.1. Udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre

Der kan kun udstedes en europæisk beskyttelsesordre, hvis der tidligere er truffet afgørelse om en beskyttelsesforanstaltning i en stat, hvor den person, foranstaltningen retter sig mod (personen, der forårsager fare), er pålagt en eller flere af følgende forpligtelser eller forbud:

- en forpligtelse til ikke at opholde sig på bestemte lokaliteter eller steder eller i definerede områder, hvor den beskyttede person opholder sig, eller som vedkommende besøger,
- en forpligtelse til at undgå kontakt med den beskyttede person, eller
- et forbud mod at komme tættere på den beskyttede person end en nærmere angivet afstand.

En europæisk beskyttelsesordre udstedes af de kompetente myndigheder i udstedelsesstaten efter anmodning fra den beskyttede person, når denne person agter at forlade eller har forladt udstedelsesstaten for at tage til en anden medlemsstat.

2.2.2. Anerkendelse af en europæisk beskyttelsesordre

Efter modtagelse af en europæisk beskyttelsesordre anerkender fuldbyrdelsesstaten modtagelsen og træffer en afgørelse i henhold til fuldbyrdelsesstatens nationale lovgivning på baggrund af den europæiske beskyttelsesordre. Hvis den europæiske beskyttelsesordre anerkendes, træffes der afgørelse om beskyttelsesforanstaltninger, som ville være til rådighed i et lignende tilfælde i fuldbyrdelsesstaten, og som så vidt muligt svarer til de beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet afgørelse om i udstedelsesstaten.

Samtidig underretter fuldbyrdelsesstaten udstedelsesstaten, den beskyttede person og den person, der forårsager fare, om de foranstaltninger, som fuldbyrdelsesstaten træffer.

2.2.3. Afslagsgrunde

Fuldbyrdelsesstaten kan afslå anerkendelsen af en europæisk beskyttelsesordre, hvis

- beskyttelsesordren ikke er fuldstændig,

- kravene til typen af den oprindelige beskyttelsesforanstaltning ikke er opfyldt,
- beskyttelsesordren er udstedt som følge af en handling, der ikke er strafbar efter fuldbyrdelsesstatens lovgivning,
- amnesti i fuldbyrdelsesstaten,
- immunitet i fuldbyrdelsesstaten,
- der er strafferetlig forældelse i fuldbyrdelsesstaten, der tidligere er sket retsforfølgning for det samme forhold (princippet om ne bis in idem),
- krænkeren (den person, der forårsager fare) er under den kriminelle lavalder i fuldbyrdelsesstaten, eller
- beskyttelsesordren er udstedt som følge af en handling, der er begået på fuldbyrdelsesstatens territorium.

2.2.3. Kompetencefordeling mellem udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten

Efter forslaget lægges der op til, at fuldbyrdelsesstaten har kompetence til i medfør af sin nationale lovgivning at træffe afgørelse på baggrund af den europæiske beskyttelsesordre, herunder afgørelser i relation til både strafferetlige og ikke-strafferetlige sanktioner. Fuldbyrdelsesstaten har pligt til at informere udstedelsesstaten om overtrædelser af den foranstaltning, der er truffet i fuldbyrdelsesstaten.

Det er kun udstedelsesstaten, der i overensstemmelse med denne stats lovgivning kan forny, ændre og tilbagekalde en europæisk beskyttelsesordre. Udstedelsesstaten har pligt til at informere fuldbyrdelsesstaten om sådanne ændringer mv.

Herudover indeholder forslaget en række regler af mere proceduremæssig karakter, herunder om udpegelse af kompetente myndigheder, krav til indholdet af en europæisk beskyttelsesordre, tilbagekaldelse af en beskyttelsesordre, fremsendelses-, underretnings- og vejledningsprocedurer, tidsfrister, sprog, forholdet til andre bilaterale og multilaterale aftaler samt tidspunkt for gennemførelse af forslaget.

3. Gældende dansk ret

3.1. Polititilhold i medfør af straffelovens § 265

Efter straffelovens § 265 kan politiet meddele en person en advarsel (polititilhold) med et forbud mod at trænge ind på en anden person, forfølge vedkommende med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe vedkommende. Overtrædelse af et polititilhold kan straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Udstedelse af et tilhold forudsætter ikke, at der er begået en strafbar handling.

Meddelelse af et polititilhold træffes på baggrund af en konkret vurdering af sagens faktiske og retlige forhold. Meddelelse af et tilhold forudsætter, at den pågældende allerede har gjort sig skyldig i en eller flere krænkelser af den karakter, som omfattes af advarslen, men det er ikke en betingelse, at et tidligere forhold har været anmeldt til eller efterforsket af politiet.

Et polititilhold gælder i 5 år, men der kan fastsættes en kortere gyldighedsperiode, hvis omstændighederne tilsiger det.

De nærmere retningslinjer for udstedelse af et polititilhold fremgår af Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. februar 1990 om behandlingen af sager om meddelelse af advarsler i henhold til straffelovens § 265.

3.2. Lov nr. 449 af 9. juni 2004 om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold

Efter lov nr. 449 af 9. juni 2004 om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold kan en person over 18 år bortvises fra sit hjem, hvis der er begrundet mistanke om, at den pågældende person har begået en overtrædelse af straffelovens § 210 (incest), § 213 (vanrøgt eller nedværdigende behandling af sin ægtefælle eller sit barn mv.) eller § 266 (tvang) eller en overtrædelse (som kan straffes med fængsel i 1 år og 6 måneder), der er omfattet af straffelovens kapitel 24-26 (forbrydelser mod kønssædeligheden, forbrydelser mod liv og legeme samt forbrydelser mod den personlige frihed), eller at den pågældende person har optrådt på en måde, der i øvrigt indebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden.

Det er endvidere en betingelse for bortvisning, at der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende person vil begå en af de nævnte forbrydelser, hvis vedkommende forbliver i hjemmet.

Det kan forbydes den, der bortvises, at trænge sig ind på, forfølge med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe et medlem af husstanden (tilhold). Den, der bortvises, kan endvidere forbydes at opholde sig i et nærmere afgrænset område i nærheden af boligen eller et medlem i husstandens arbejds- eller uddannelsessted.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som anført i pkt. 1 ovenfor er forslaget fremsat med hjemmel i TEUF, 3. del, afsnit V, og forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivet, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Hvis forslaget til direktiv fandt anvendelse i Danmark bemærkes det, at gennemførelsen af forslaget vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet en gennemførelse af direktivet bl.a. ville indebære, at der etableres en ordning, hvorefter danske myndigheder skal anerkende afgørelser om beskyttelsesforanstaltninger truffet af kompetente myndigheder i andre EU-medlemsstater.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

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

5. Høring

Forslaget har været 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, Foreningen af offentlige anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Landsorganisationen af kvindekrisecentre, Mødrehjælpen, Dansk Røde Kors, Joansøstrene, Landsforeningen Hjælp Voldsofre og Offerrådgivningen.

Domstolsstyrelsen, Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Politiforbundet og Institut for Menneskerettigheder har ikke bemærkninger til forslaget.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra **Rigspolitiet, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Joan-Søstrene, Landsforeningen af forsvarsadvokater, Rigsadvokaten og Retspolitisk Forening**.

Rigspolitiet er på det foreliggende grundlag positivt indstillet over for forslagets sigte, men anfører at der udestår en række spørgsmål, som nærmere bør afklares, herunder spørgsmålet om udpegning af en kompetent myndighed.

Landsforeningen Hjælp Voldsofre og Joan-Søstrene er positive over for forslaget og henstiller til, at forslagets bestemmelser gennemføres i dansk ret, selvom Danmark ikke deltager i vedtagelsen af forslaget.

Landsforeningen af forsvarsadvokater anfører, at en forpligtelse, der består i begrænsninger i muligheden for at forlade udstedelsesstatens område, jf. det oprindelige forslags artikel 4, litra c, er en særdeles vidtgående indskrænkning i en persons menneskerettigheder i relation til bevægelsesfrihed og ophold i medlemsstaterne.

Rigsadvokaten anfører, at et tilhold efter dansk ret ikke nødvendigvis forudsætter en risiko for fareforvoldelse og bemærker, at ikke alle typer af foranstaltninger, der opregnes i direktivet, findes i dansk ret. Der peges endvidere på, at udstedelsen af en europæisk beskyttelsesordre kan føre til, at personen, der forårsager fare, får underretning om den beskyttede persons opholdssted. Der peges endvidere på, at det ikke fremgår af forslaget, hvor længe den beskyttede person skal opholde sig i fuldbyrdesstaten, for at det er muligt at få udstedt en europæisk beskyttelsesordre.

Retspolitisk Forening er positiv over for forslaget og bemærker, at forslaget bør kunne udvides til også at omfatte andre persongrupper med behov for grænseoverskridende beskyttelse, f.eks. vidner.

6. Nærhedsprincippet

Forslagsstillerne har om nærhedsprincippet anført, at målet med forslaget, nemlig at beskytte personer, som er i fare, ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af de enkelte medlemsstater som følge af den grænseover-

skridende karakter af de nævnte tilfælde. Målet kan derfor bedre nås på EU-plan.

Det er ud fra tilsvarende betragtninger Justitsministeriets vurdering, at forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget er fremsat på initiativ af Belgien, Bulgarien, Estland, Finland, Frankrig, Italien, Polen, Portugal, Rumænien, Spanien, Sverige og Ungarn. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet positiv over for forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget til direktiv behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure, (TEUF artikel 294), der indebærer, at forslaget skal behandles i Europa-Parlamentet. Forslaget behandles i Europa-Parlamentets udvalg om borgernes rettigheder og retlige og indre anliggender (LIBE) og Europa-Parlamentets udvalg om Kvinders Rettigheder og Ligestilling (FEMM).

Europa-Parlamentet har udarbejdet et rapportudkast, hvori der fremsættes en række ændringsforslag til forslaget. Ændringsforslagene angår bl.a. direktivforslagets anvendelsesområde og de tilfælde, hvor en medlemsstat kan afslå at anerkende en europæisk beskyttelsesordre.

Det er oplyst, at det sidste trilogmøde (dvs. møde mellem Europa-Parlamentet, formandskabet og Kommissionen) er planlagt til den 16. november 2010.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde *den 15. november 2010*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen blev *senest* forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) *den 7.-8. oktober 2010*.

Dagsordenspunkt 6: Udkast til en europæisk handlingsplan om bekæmpelse af ulovlig handel med tunge skydevåben.

Nyt notat.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet den 2.-3. december 2010 fremlægger et udkast til en europæisk handlingsplan om bekæmpelse af illegal handel med tunge skydevåben. Der lægges i handlingsplanen op til, at medlemsstaterne for at bekæmpe ulovlig handel med tunge skydevåben og indførsel af våben fra tredjelande skal iværksætte handlinger, der kan styrke medlemsstaternes indsigt i kriminalitetsmønstret samt deres politimæssige og administrative kontrol på området. Endvidere skal handlingsplanen forbedre medlemsstaternes samarbejde og samarbejdet med relevante EU-institutioner om bekæmpelse af kriminelle grupper involveret i ulovlig våbenhandel. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side forventes man at kunne tilslutte sig udkastet.

1. Baggrund

Det fremgår af Stockholm-programmet, at der som led i indsatsen for at styrke Europas indre sikkerhed bør tages initiativer til forebyggelse og bekæmpelse af grænseoverskridende våbenhandel. Som led i udmøntningen heraf har formandskabet på baggrund af bl.a. anbefalinger fra en uformel EU-arbejdsgruppe om skydevåben og Europol fremlagt udkastet til en handlingsplan om bekæmpelse af ulovlig handel med tunge skydevåben.

Lissabon-traktaten

Eventuelle konkrete forslag til retsakter med henblik på udmøntning af de omtalte fokusområder må i givet fald forventes at blive fremsat på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i tredje del, afsnit V, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

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

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

2. Indhold

Handlingsplanen retter sig mod særligt at styrke indsatsen mod ulovlig handel med tunge skydevåben, der i overensstemmelse med Europols såkaldte OC-SCAN (Organised Crime Scan Note), der drejer sig om illegal handel med tunge skydevåben i EU, forstås som rifler, panserværnsvåben og lignende. Medlemsstaterne opfordres dog samtidig til ikke udelukkende at fokusere på tunge skydevåben i forbindelse med gennemførelsen af handlingsplanen. Ifølge handlingsplanen bør medlemsstaterne styrke indsatsen på tre hovedområder:

For det første bør medlemsstaterne øge deres viden om kriminalitetsmønstret og aktørerne inden for dette område ved at fokusere på en systematiseret dataindsamling og indsendelse af relevant data til Europol.

For det andet bør medlemsstaterne styrke deres samarbejde med hinanden og med relevante EU-institutioner med henblik på at afdække kriminelle grupper involveret i ulovlig handel med skydevåben. Det foreslås i handlingsplanen, at samarbejdet bl.a. skal ske i form af møder i retshåndhævelsesarbejdsgruppen (Law Enforcement Working Party), etablering af fælles efterforskningshold og andre former for praktisk samarbejde. Herudover peges der på Europols analyseredskaber og en øget indsats mod finansieringen af ulovlig våbenhandel.

Medlemsstaterne opfordres for det tredje til at styrke politiets og administrative myndigheders kontrol med personer og genstande, der kan have forbindelse til ulovlig våbenhandel, samt styrkelse af den præventive indsats mod tyveri af skydevåben. Det foreslås i den forbindelse bl.a., at medlemsstaterne kan gennemføre fælles kontroloperationer og øge kontrollen med det legale våbenmarked.

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.

Eventuelle konkrete forslag til retsakter med henblik på udmøntning af de omtalte fokusområder må som nævnt i givet fald forventes at blive fremsat på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i tredje del, afsnit V, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

Eventuelle forslag til retsakter som opfølgning på handlingsplanen forventes vil derfor ikke have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende 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 holdning til udkastet.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side tillægges EU's indsats mod organiseret og grænseoverskridende kriminalitet generelt en høj prioritet. Derfor kan vi fra dansk side generelt støtte, at der i overensstemmelse med Stockholm-programmet tages initiativer til at styrke medlemsstaterne indsats mod ulovlig handel med skydevåben. På den baggrund forventes Danmark at kunne tilslutte sig udkastet til en handlingsplan om bekæmpelse af ulovlig handel med tunge skydevåben.

9. Europa-Parlamentet

Udkastet 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 15. november 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Dagsordenspunkt 7: EU's indsats mod terrorisme

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

KOM-dokument foreligger ikke.

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 både om overordnede rammer for indsatsen og om konkrete tiltag på området. Rådet (retlige og indre anliggender) forventes på rådsmødet den 2.-3. december 2010 at få præsenteret EU's anti-terrorkoordinators årlige statusrapport vedrørende gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for indsatsen mod terrorisme *samt et diskussionsoplæg om den fremtidige indsats på området. Det nærmere indhold af statusrapporten og diskussionsoplægget kendes ikke på nuværende tidspunkt.* 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 rådsmødet den 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 terro-

risme. Det Europæiske Råd besluttede samtidig fremover at se nærmere på gennemførelsen af handlingsplanen to gange årligt; første gang på Det Europæiske Råds møde i december 2004.

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 2.-3. december 2010 vil præsentere en årlig afrapportering om gennemførelsen af EU's strategi- og handlingsplan mod terrorisme samt *et diskussionsoplæg om den fremtidige indsats på området.*

Lissabon-traktaten

Eventuelle konkrete forslag til retsakter med henblik på udmøntning af de nævnte fokusområder må i givet fald forventes at blive fremsat på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i tredje del, afsnit V, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

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

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

2. Indhold

Hidtil har EU's anti-terrorkoordinator i overensstemmelse med Det Europæiske Råds beslutning den 17.-18. juni 2004 aflagt rapport om gennemførelsen af EU's handlingsplan mod terrorisme to gange årligt. Ved fremlæggelsen af sin sidste rapport på rådsmødet den 30. november og 1. december 2009 indstillede anti-terrorkoordinatoren, at der fremover skulle uarbejdes en årlig afrapportering om status for gennemførelsen af EU's strategi- og handlingsplan mod terrorisme, herunder om indsatsen mod terrorfinansiering og en vurdering af de strategiske henstillinger.

På denne baggrund forventes anti-terrorkoordinatoren at fremlægge en årlig afrapportering om gennemførelsen af EU's handlingsplan mod terrorisme, der i lighed med den seneste rapport, forventes at tage udgangspunkt i følgende hovedelementer: forebyggelse, beskyttelse, reaktion, efterfølgning og internationalt samarbejde. Det nærmere indhold kendes ikke på nuværende tidspunkt.

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 har man generelt været positiv over for anti-terrorkoordinatorens tidligere afrapporteringer og anbefalinger. På den

baggrund forventes det, at man fra dansk side vil kunne tage anti-terrorkoordinatorens præsentation til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Den halvårlige 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 drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et samlenotat om den seneste status for EU's indsats mod terrorisme blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november og 1. december 2009.

Dagsordenspunkt 8: EU's eksterne relationer inden for området for "frihed, sikkerhed og retfærdighed"

Nyt notat.

Resumé

Formandskabet har lagt op til, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggende) den 2.-3. december 2010 orienteres om aktuelle aktiviteter angående eksterne relationer inden for retlige og indre anliggender. Der forventes en kort orientering om de seneste møder afholdt med bl.a. USA og Rusland. 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 belgiske formandskab har lagt op til, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggende) den 2.-3. december 2010 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 angående eksterne relationer inden for retlige og indre anliggender:

- Møde i det Permanente Partnerskabsråd (PPC) mellem EU og Rusland den 18.-19. november 2010.
- Ministermøde mellem EU og USA den 8. og 9. december 2010.
- EU-Afrika topmøde den 29. og 30. november 2010.

På mødet i det Permanente Partnerskabsråd mellem EU og Rusland lægges der op til at drøfte samarbejdet omkring bekæmpelse af organiseret kriminalitet og narkotika samt muligheder for styrkelse af det retlige samarbejde indenfor civil- og strafferettens område. Endvidere forventes bl.a. spørgsmål vedrørende implementering af visa- og tilbagetagelsesaftaler at blive drøftet.

På ministermødet mellem EU og USA er det forventningen, at man bl.a. vil drøfte status for samarbejde omkring bekæmpelse af terrorisme (herunder såkaldte Toledo-erklæring), status for samarbejdsaftale mellem EU og USA om udveksling af PNR-oplysninger og forhandlingerne om en databeskyttelsesaftale mellem EU og USA.

Der foreligger endnu ingen dagsorden vedrørende EU-Afrika topmødet. Det forventes dog, at der vil blive tale om mere overordnede drøftelser af emner af fælles interesse, herunder bekæmpelse af menneskehandel og narkotikasmugling.

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 forventer man at kunne 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 15. november 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget.

Dagsordenspunkt 9: SIS II - statusorientering

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Kommissionen forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 at orientere om status for SIS II-projektet. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning. Sagen om status for SIS II har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til statusorienteringen.

1. Baggrund

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

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

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

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

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

Det fremgår af den fremlagte tidsplan, at der indtil 2011 vil ske færdiggørelse af specifikationerne, hvorefter systemet teknisk skal udvikles til og med første kvartal af 2011. Frem til midten af 2012 skal der foretages test både af det centrale og af de nationale systemer. Afslutningen på disse tests vil være gennemførelsen af den såkaldte anden milepælstest og en mere omfattende test, som forventes afsluttet i midten af 2012. Fra midten af 2012 vil man udføre en række prøveoverførsler af testdata efterfulgt af reelle dataoverførsler i fjerde kvartal af 2012. SIS II forventes på nuværende tidspunkt at være i drift i første kvartal af 2013. Det fremgår af Kommissionens budgetoverslag, at videreudviklingen af systemet medfører yderligere omkostninger på ca. 13 millioner euro mere end hidtil anslået. Disse merudgifter, som vil blive afholdt over EU-budgettet, skyldes hovedsagligt kravet om udvidelse af systemets kapacitet som følge af de nye medlemslandes opkobling til systemet.

På rådsmødet den 8.-9. november 2010 noterede Rådet sig Kommissionens statusorientering om udviklingen af SIS II. Kommissionen oplyste, at der i 2011 vil være fokus på tilpasningen af systemet, mens der i 2012 vil være fokus på, at systemet testes.

Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet den 2.-3. december 2010 vil orientere om status for projektet.

Lissabon-traktaten

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

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

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

Ifølge protokollens artikel 1 deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, og

ifølge artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

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

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

2. Indhold

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

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

På nuværende tidspunkt er man i gang med at færdiggøre specifikationerne for systemet. *Det forventes, at Kommissionen vil orientere om status for projektet på rådsmødet den 2.-3. december 2010.*

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

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

Det har endnu ikke været muligt nærmere at vurdere de statsfinansielle konsekvenser i lyset af den fremlagte tidsplan og det fremlagte budgetoverslag.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for spørgsmålet om status for SIS II.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

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

9. Europa-Parlamentet

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

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen om SIS II *har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2010.*

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen om SIS II har ved flere lejligheder været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering, senest forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. november 2010.

Dagsordenspunkt 10: Europa-Kommissionens meddelelse om en intern sikkerhedsstrategi for Den Europæiske Union

Nyt notat.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Rådet forventes på rådsmødet (retlig og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 at få forelagt et udkast fra Kommissionen til en meddelelse om en intern sikkerhedsstrategi for EU til præsentation. Udkastet til meddelelse fremlægges som opfølgning på og udmøntning af Stockholm-programmet og EU's interne sikkerhedsstrategi. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget forventes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man positivt indstillet over for initiativet.

1. Baggrund

Som opfølgning og udmøntning af Stockholm-programmet blev der under det spanske formandskab afholdt uformelle drøftelser om udarbejdelse af en intern sikkerhedsstrategi for EU.

På baggrund af disse drøftelser blev der i februar 2010 vedtaget en intern sikkerhedsstrategi Den Europæiske Union.

Den interne sikkerhedsstrategi identificerede de trusler, som EU's medlemsstater står over for, herunder f.eks. terrorisme, alvorlig og organiseret kriminalitet, it-kriminalitet, grænseoverskridende kriminalitet og natur- og menneskeskabte katastrofer. Med henblik på en mere sammenhængende tilgang til bekæmpelse af disse trusler i EU fastsættes der i strategien en række principper og retningslinjer for fremtidige aktiviteter.

Det fremgår endvidere af sikkerhedsstrategien, at Kommissionen opfordredes til at udarbejde en meddelelse om sikkerhedsstrategien med henblik på den nærmere implementering af de generelle tiltag og forslag, der fremgår af strategien.

2. Indhold

Det er forventningen, at Kommissionen vil præsentere en meddelelse, der bl.a. indeholder en nærmere vurdering af mulighederne for gennem prio-

riterede politikområder eller lovgivningsmæssige tiltag at sikre en nærmere implementering af sikkerhedsstrategien.

Det er endvidere forventningen, at Kommissionens meddelelse vil indeholde en nærmere afgrænsning af det sikkerhedsbegreb, der fremgår af sikkerhedsstrategien.

Det er endelig ikke forventningen, at Kommissionens meddelelse vil indeholde konkrete EU-lovgivningsmæssige initiativer.

3. Gældende dansk ret

Kommissionens meddelelse om en intern sikkerhedsstrategi giver ikke i sig selv anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens meddelelse om en intern sikkerhedsstrategi forventes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side forventes man at være positivt i forhold til Kommissionens meddelelse.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Dagsordenspunkt 11: Udkast til Rådets konklusioner om bekæmpelse af identitetstyveri og lignende kriminalitet

Nyt notat.

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Det belgiske formandskab har udarbejdet et udkast til rådskonklusioner om bekæmpelse af identitetstyveri og lignende kriminalitet. I udkastet lægges der bl.a. op til, at Rådet opfordrer Kommissionen til at støtte udviklingen af et permanent og struktureret samarbejde mellem medlemsstaterne med henblik på bekæmpelse af identitetstyveri og lignende kriminalitet. Udkastet til rådskonklusioner forventes forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 med henblik på vedtagelse. Sagen rejser ikke spørgsmål i relation til nærhedsprincippet, ligesom sagen ikke i sig selv har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side agter man at tilslutte sig udkastet til rådskonklusioner.

1. Baggrund

Henset til at den teknologiske udvikling har medført et større omfang af identitetstyveri og lignende kriminalitet er der udarbejdet et udkast til rådskonklusioner om bekæmpelse af den nævnte kriminalitet.

Udkastet til rådskonklusioner forventes forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 med henblik på vedtagelse.

Det fremgår af Kommissionens handlingsplan om gennemførelse af Stockholmprogrammet, at der i 2012 skal udarbejdes en europæisk strategi om bl.a. identitetstyveri. Det må forventes, at der i den sammenhæng vil blive fulgt op på udkastet til rådskonklusioner om identitetstyveri og lignende kriminalitet.

2. Indhold

Der lægges i udkastet op til, at Rådet vedtager en række konklusioner om bekæmpelse af identitetstyveri og lignende kriminalitet. Det gælder bl.a. følgende henstillinger:

- at Kommissionen opfordres til at støtte udviklingen af et permanent og struktureret samarbejde mellem medlemsstaterne med henblik på bekæmpelse af identitetstyveri og lignende kriminalitet,
- at Kommissionen opfordres til at overveje, hvorvidt en harmonisering af medlemsstaternes nationale lovgivning vil kunne bidrage til bekæmpelsen af identitetsrelateret kriminalitet,
- at Kommissionen opfordres til at støtte oprettelsen af effektive mekanismer i medlemsstaterne, der skal sikre at ofre for identitetsrelateret kriminalitet får den fornødne hjælp,
- at Kommissionen opfordres til at støtte udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om stjålne og bortkomne dokumenter, og
- at Kommissionen og medlemsstaterne opfordres til at overveje, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at indføre minimumssikkerhedsstandarder for de dokumenter, der forevises i forbindelse med og dermed danner grundlag for udstedelsen af f.eks. rejsedokumenter og opholdstilladelser.

3. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Rådskonklusionerne om bekæmpelse af identitetstyveri og lignende identitetsrelateret kriminalitet vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Udkastet til rådskonklusioner rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side agter man at tilslutte sig udkastet til rådskonklusioner.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 12: Udkast til Rådets konklusioner om bekæmpelse af kriminalitet begået af omrejsende kriminelle grupper

Nyt notat.

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Der foreligger et udkast til rådskonklusioner om bekæmpelse af kriminalitet begået af mobile (omrejsende) kriminelle grupper. I udkastet lægges der bl.a. op til, at Rådet konkluderer, at det er nødvendigt at sætte ind over for kriminalitet begået af omrejsende grupper, og at Rådet i denne forbindelse opfordrer medlemsstaterne, Eurojust, Europol og Kommissionen til at tage en række tiltag med henblik på bekæmpelse af denne type kriminalitet. Udkastet til rådskonklusioner forventes forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 med henblik på vedtagelse. Sagen rejser ikke spørgsmål i relation til nærhedsprincippet, ligesom sagen ikke i sig selv har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side agter man at tilslutte sig udkastet til rådskonklusioner.

1. Baggrund

På et uformelt rådsmødemøde (retlige og indre anliggender) den 15. juli 2010 blev der drøftet forskellige problemstillinger i forhold til omrejsende kriminelle grupper.

Emnet blev ligeledes drøftet på et ekspertmøde, der fandt sted den 20.-21. september 2010 i Bruxelles. Forinden mødet havde det belgiske formandskab anmodet medlemsstaterne om at udfylde et spørgeskema om omrejsende kriminelle grupper.

På den baggrund og med udgangspunkt i Stockholmprogrammet - hvoraf det bl.a. fremgår, at der bør fokuseres på omfattende grænseoverskridende kriminalitet, som har betydelig indvirkning på dagliglivet for EU-borgerne – er der udarbejdet et udkast til rådskonklusioner om bekæmpelse af kriminalitet begået af mobile (omrejsende) kriminelle grupper.

Udkastet til rådskonklusioner forventes forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 med henblik på Rådets vedtagelse.

2. Indhold

Der lægges i udkastet op til, at Rådet vedtager en række konklusioner om bekæmpelse af kriminalitet begået af mobile (omrejsende) kriminelle grupper. Det gælder bl.a. følgende henstillinger:

- at det er nødvendigt at sætte ind over for kriminalitet, der begås af mobile (omrejsende) kriminelle grupper,
- at medlemsstaterne definerer fænomenet på følgende måde: ”En mobil (omrejsende) kriminel gruppe er en sammenslutning af lovovertrædere, der systematisk beriger sig ved tyveri af ejendom eller ved svig, og som har et stort operationsområde og er internationalt aktiv”,
- at medlemsstaterne som et supplement til forebyggelse, politiarbejde og retligt arbejde i højere grad at anvende administrative foranstaltninger til bekæmpelse af kriminalitet. Rådet opfordrer i den forbindelse medlemsstaterne og Kommissionen til at medvirke til oprettelsen af et uformelt netværk af kontaktpunkter, der bl.a. skal udveksle strategiske oplysninger vedrørende administrative foranstaltninger,
- at medlemsstaterne, Eurojust og Europol opfordres til om nødvendigt at udarbejde en trusselsvurdering i forhold til mobile (omrejsende) kriminelle grupper med henblik på overvejelser omkring den fremtidige operationelle indsats,
- at medlemsstaterne, Eurojust og Europol opfordres til at overveje oprettelse af fælles efterforskningshold til bekæmpelse af de omrejsende gruppers kriminelle aktiviteter, og
- at Europol opfordres til at bidrage til et initiativ, der tager sigte på udarbejdelse og udbredelse af en europæisk operationel håndbog om formueforbrydelser med en liste over f.eks. de kriminelles modus operandi (dvs. de fremgangsmåder og arbejdsmetoder, som de kriminelle typisk benytter sig af), regler vedrørende kontroloperationer og den nyeste praksis inden for kontrol og efterforskning.

3. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Rådskonklusionerne om bekæmpelse af kriminalitet begået af mobile (omrejsende) grupper vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Udkastet til rådskonklusioner rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side agter man at tilslutte sig udkastet til rådskonklusioner.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 13 – 15: Forslag til Rådets afgørelser om bemyndigelse af Kommissionen til at indlede forhandling vedrørende en aftale mellem EU og Canada/USA/Australien om overførsel og anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge og bekæmpe terrorisme og anden form for grov grænseoverskridende kriminalitet

Nyt notat.

SEC(2010)1082

SEC(2010)1083

SEC(2010)1084

Resumé

De foreliggende udkast til forslag til rådsafgørelser lægger op til at bemyndige Kommissionen til (i overensstemmelse med nærmere angivne forhandlingsdirektiver) at føre forhandlinger med Canada, USA og Australien om indgåelse af aftaler om overførsel og anvendelse af passagerlisteoplysninger (såkaldte PNR-oplysninger) til at forebygge og bekæmpe terrorisme og anden form for grov grænseoverskridende kriminalitet. Det forventes, at de endelige forslag vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 med henblik på vedtagelse. Aftalerne vil være omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

1. Baggrund

I lufttransport er passagerlisten ("Passenger Name Record" – PNR) en liste over hver passagers rejseforhold, som omfatter alle nødvendige oplysninger til, at reservationer kan behandles og kontrolleres af det luftfartsselskab, der foretager reservationen, og af medvirkende luftfartsselskaber. Oplysningerne kan bl.a. omfatte navnet på og kontaktoformationen om den pågældende passager, afrejsedato, betalingsoplysninger og billet- og bagageinformationer.

EU indgik aftaler om overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger med Canada, USA og Australien i henholdsvis 2005, 2007 og 2008. Baggrunden for aftalerne var, at luftfartsselskaber blev mødt med krav fra disse lande om at stille PNR-oplysninger til rådighed. Ved at stille PNR-oplysninger til rådighed for myndigheder i tredjelande ville luftfartsselskaberne imidlertid kunne krænke de databeskyttelsesbestemmelser, der gælder i EU's medlemsstater. Dette blev imødegået med de nævnte PNR-

aftaler, der indeholder en række bestemmelser om databeskyttelse i forbindelse med overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger.

Europa-Parlamentet anmodede den 5. maj 2010 Kommissionen om at genforhandle de nævnte aftaler med Canada, USA og Australien på baggrund af retningslinjer, der sikrer en hensigtsmæssig afvejning mellem retshåndhævelsessenssyn og beskyttelse af individers rettigheder.

Kommissionen afgav den 21. september 2010 en meddelelse om den globale tilgang til overførsel af passagerlisteoplysninger til tredjelande. I meddelelsen præsenterer Kommissionen et forslag til nogle overordnede principper, der skal efterleves i forbindelse med indgåelse af aftaler om udveksling af PNR-oplysninger mellem EU og tredjelande.

Kommissionen fremlagde desuden den 21. september 2010 udkast til forhandlingsdirektiver med henblik på, at Kommissionen bemyndiges til at genforhandle EU's aftaler med Canada, USA og Australien om overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7. oktober 2010 var der generel enighed om, at forhandlingsdirektiverne skal være enslydende, og at forhandlingerne skal igangsættes samtidig.

Den nærmere udformning af forhandlingsdirektiverne har været drøftet på møder i RIA-attachégruppen i løbet af efteråret 2010.

Det danske retsforbehold

Aftalerne vil blive indgået med hjemmel i TEUF 3. del, afsnit V. Aftalerne er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lisabon-traktaten, vil på den baggrund finde anvendelse.

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

2. Indhold

I de foreliggende udkast til forslag til rådsafgørelser foreslås det, at Rådet træffer afgørelse om at bemyndige Kommissionen til – efter nogle nærmere angivne forhandlingsdirektiver og i samråd med et særligt udvalg

(en rådsgruppe udpeget af Coreper) – at indlede forhandlinger på vegne af EU om aftaler mellem EU og Canada/USA/Australien om overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og anden form for grov grænseoverskridende kriminalitet.

Udkastene til forhandlingsdirektiver indeholder følgende hovedelementer:

Sigtet med aftalerne skal være at regulere overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger alene til det formål at forebygge og bekæmpe terrorisme og anden form for grov grænseoverskridende kriminalitet.

For så vidt angår luftfartsselskabers indsamling af oplysninger lægger udkastene til forhandlingsdirektiver op til, at det med aftalerne skal sikres, at det ikke bliver krævet af luftfartsselskaberne, at de indsamler flere oplysninger, end de allerede gør, eller at det bliver obligatorisk at indsamle visse typer af oplysninger. Luftfartsselskaberne bør kun kunne pålægges at overføre, hvad de allerede indsamler som led i deres forretning.

Udkastene til forhandlingsdirektiver lægger desuden op til, at PNR-oplysningerne udelukkende må overføres på grundlag af et ”push”-system. Det vil sige, at myndigheder i Canada/USA/Australien ikke skal have adgang til at trække oplysninger fra flyselskabernes databaser (”pull”-system), men at det vil være flyselskaberne, der inden for rammerne af aftalerne vil skulle udlevere de fornødne oplysninger (”push”-system).

For så vidt angår foranstaltninger til beskyttelse af flypassagerers privatliv peges i udkastene til forhandlingsdirektiver endvidere bl.a. på følgende, der bør indgå i de konkrete PNR-aftaler:

- En udtømmende oversigt over de kategorier af PNR-oplysninger, der kan overføres. Disse skal være begrænsede og stå i et rimeligt forhold til aftalens formål og de forskellige måder, som PNR-oplysninger anvendes på. Følsomme personoplysninger må kun blive anvendt i ekstraordinære tilfælde, hvor der er en umiddelbar trussel om tab af menneskeliv.
- Regler om information til passagererne og om ret til indsigt, berigtigelse og sletning samt administrativ og retlig prøvelse.

- Sikring af, at der ikke træffes beslutninger, der får negative følger eller virkninger for den enkelte person, og som udelukkende er baseret på automatiseret behandling af personoplysninger uden menneskelig deltagelse.
- Bestemmelser om datasikkerhed og om en informationsforpligtelse over for de relevante europæiske myndigheder i forbindelse med brud på datasikkerheden.
- Tilsyn ved en uafhængig offentlig myndighed, der er ansvarlig for databeskyttelse, og som har effektive undersøgelses-, interventions- og håndhævelsesbeføjelser til at foretage tilsyn med de offentlige myndigheder, der anvender PNR-oplysninger.
- Fælles evalueringer, der foretages med regelmæssige mellemrum, og som omfatter alle aspekter af gennemførelsen af aftalen.
- En rimelig, begrænset periode for opbevaringen af oplysningerne.
- Registrering og dokumentation af alle former for behandling af, adgang til og konsultering af PNR-oplysninger med henblik på at kunne verificere lovligheden af databehandlingen.
- Begrænsning i adgangen til at videregive PNR-oplysninger til andre offentlige myndigheder i Canada/USA/Australien samt myndigheder i tredjelande.

I udkastene til forhandlingsdirektiver peges desuden på princippet om gensidighed, herunder at aftalerne bør sikre, at der overføres analytiske oplysninger (uddraget af PNR-oplysninger) til politi og retlige myndigheder i medlemsstaterne samt til Europol og Eurojust.

3. Gældende dansk ret

Luftfartsselskabers overførsel af PNR-oplysninger til myndigheder i Canada, USA og Australien vil være omfattet af lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven). Dette indebærer bl.a., at persondatalovens materielle behandlingsbetingelser i §§ 6-8 skal være opfyldt. Da der vil være tale om overførsel af personoplysninger til et tredjeland, skal overførslen endvidere ligge inden for rammerne af den særlige bestemmelse i lovens § 27. Bestemmelsen i § 27 fastsætter, at der

som udgangspunkt kun kan ske overførsel af personoplysninger til et tredjeland, såfremt dette land sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som anført under pkt. 1 ovenfor vil aftalerne blive indgået med hjemmel i TEUF, 3. del, afsnit V, og derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Danmark deltager ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF 3. del, afsnit V, og ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF 3. del, afsnit V, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

De foreliggende udkast til forslag til rådsafgørelser vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

De foreliggende udkast til forslag til rådsafgørelser vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for de foreliggende udkast til forslag til rådsafgørelser.

9. Europa-Parlamentet

Efter den almindelige procedure i TEUF art. 218 for indgåelse af aftaler med tredjelande og internationale organisationer er det Rådet, der godkender indledningen af forhandlinger, vedtager forhandlingsdirektiver, bemyndiger undertegnelse og indgår aftalerne. Der er samtidig tale om et område, hvor Europa-Parlamentets godkendelse skal indhentes forud for Rådets afgørelse om indgåelse af PNR-aftalerne.

Sagen har været drøftet i Europa-Parlamentet den 10. november 2010.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7. og 8. oktober 2010. På daværende tidspunkt forelå der endnu ikke udkast til forhandlingsdirektiver.

Dagsordenspunkt 16: Meddelelse fra Europa-Kommissionen om en global metode til beskyttelse af personoplysninger i Den Europæiske Union

Nyt notat.

KOM(2010)609.

Resumé

Meddelelsen fastlægger Kommissionens metode til en modernisering af EU-retlige regler vedrørende beskyttelse af personoplysninger og angiver en række databeskyttelsesretlige emner, som Kommissionen har til hensigt at undersøge nærmere. Kommissionen har til hensigt i 2011 at fremkomme med et konkret forslag til en revision af de nuværende regler om databeskyttelse, herunder databeskyttelsesdirektivet. Det forventes, at meddelelsen vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 til en orienterede drøftelse.

1. Baggrund

I lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven) er der fastsat generelle regler om behandling af personoplysninger for offentlige myndigheder og den private sektor.

Persondataloven er først og fremmest baseret på Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesdirektivet).

Kommissionen afgav den 4. november 2010 en meddelelse om en global metode til beskyttelse af personoplysninger i EU. Formålet med meddelelsen er at fastlægge Kommissionens metode til modernisering af de EU-retlige regler vedrørende beskyttelse af personoplysninger på alle områder, hvor EU agerer, især på baggrund af de udfordringer, som globalisering og ny teknologi skaber, således at man fortsat kan sikre fysiske personer et højt beskyttelsesniveau med hensyn til behandling af personoplysninger.

De i meddelelsen angivne mål vil danne grundlag for yderligere drøftelser med de øvrige EU-institutioner og andre interessenter og skal senere munde ud i konkrete forslag og foranstaltninger. Kommissionen har således til hensigt i 2011 at fremkomme med et konkret forslag til en revision af de nuværende generelle regler om databeskyttelse, herunder databeskyttelsesdirektivet. Andre foranstaltninger, f.eks. tilskyndelse til selvre-

gulering og muligheden for EU-datasikkerhedsmærkning, vil også blive undersøgt. I anden omgang vil Kommissionen vurdere behovet for at tilpasse andre retlige instrumenter til de nye generelle regler for databeskyttelse.

Det danske retsforbehold

Kommissionen peger i meddelelsen på TEUF artikel 16 som retsgrundlaget for nye EU-regler om behandling af personoplysninger.

Meddelelsen fra Kommissionen vedrører bl.a. behandling af personoplysninger, som medlemsstaterne foretager under udøvelsen af aktiviteter, der er omfattet af TEUF 3. del, afsnit V, kap. 4 eller 5 (retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde).

Ifølge artikel 2 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lisabontraktaten, er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF 3. del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark. Det følger af protokollens artikel 2 a, at den nævnte bestemmelse ligeledes finder anvendelse i forbindelse med de regler, der er fastsat på grundlag af TEUF artikel 16 og vedrører medlemsstaternes behandling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter, der er omfattet af TEUF 3. del, afsnit V, kap. 4 eller 5.

2. Indhold

2.1. Generelt

2.1.1. Det fremgår af meddelelsen, at der fra forskellige sider er peget på en række områder med problemer og specifikke udfordringer i relation til databeskyttelse.

Der er således peget på, at det er nødvendigt at klarlægge og præcisere, hvordan databeskyttelsesprincipperne skal anvendes på ny teknologi, således at det sikres, at personoplysninger rent faktisk beskyttes effektivt, uanset hvilken teknologi der anvendes ved databehandlingen, og at de dataansvarlige er fuldt ud bevidste om, hvilke konsekvenser ny teknologi har for databeskyttelse (*håndtering af konsekvenserne af ny teknologi*).

Endvidere er der peget på, at der er en utilstrækkelig harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om databeskyttelse (*større vægt på databeskyttelse som led i det indre marked*).

Der er desuden peget på, at den stigende outsourcing af databehandling – ofte til lande uden for EU – er forbundet med flere problemer, og at internationale dataoverførsler bør gøres enklere og mindre besværlige (*håndtering af globaliseringen og forbedring af internationale dataoverførsler*).

Der er også peget på, at databeskyttelsesmyndighederne skal spille en vigtigere rolle med henblik på at forbedre håndhævelsen af databeskyttelsesreglerne (*en bedre institutionel ordening til effektiv håndhævelse af databeskyttelsesreglerne*).

Endelig er der peget på nødvendigheden af et overordnet instrument, der finder anvendelse på databehandlingsprocesser i alle sektorer og på alle politiske områder i EU, således at der skabes en integreret metode og opnås en beskyttelse, der er ensartet, konsekvent og effektiv (*øget sammenhæng i retsreglerne om databeskyttelse*).

2.1.2. Med henblik på at håndtere de ovennævnte udfordringer må der efter Kommissionens opfattelse udvikles en såkaldt global og sammenhængende metode, der kan sikre, at retten til beskyttelse af personoplysninger respekteres både i og uden for EU.

Kommissionen peger herved på, at der med Lissabontraktaten findes det fornødne retsgrundlag (TEUF artikel 16) til at skabe globale og sammenhængende EU-regler om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

Formålet med meddelelsen er at fastlægge Kommissionens metode til modernisering af EU-retlige regler vedrørende beskyttelse af personoplysninger på alle de områder, hvor EU agerer. Kommissionen peger på en række hovedformål med den globale metode til databeskyttelse, herunder en række emner som Kommissionen har til hensigt at undersøge nærmere.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i Kommissionen om en global metode til beskyttelse af personoplysninger i Den Europæiske Union

2.2.1. Styrkelse af fysiske personers rettigheder

Fysiske personer skal nyde passende beskyttelse i enhver situation

Kommissionen vil overveje, hvordan man kan sikre, at databeskyttelsesreglerne anvendes på sammenhængende vis, under hensyntagen til den

nye teknologis indvirkning på fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder og målet om at sikre fri udveksling af personoplysninger i det indre marked.

Øget gennemsigtighed for den registrerede

Kommissionen vil overveje at indføre et generelt princip om gennemsigtighed i behandlingen af personoplysninger i EU-reglerne. Desuden vil Kommissionen overveje at pålægge dataansvarlige specifikke forpligtelser, herunder over for børn, med hensyn til, hvilke informationer de skal give, og på hvilken måde disse skal gives. Kommissionen vil endvidere overveje at udfærdige en eller flere EU-standardformularer ("erklæringer om beskyttelse af personoplysninger"), som skal anvendes af dataansvarlige. Kommissionen vil endelig undersøge, hvordan der i de generelle retsregler kan indføres en generel underretningspligt ved persondatasikkerhedsbrud, herunder hvem der skal underrettes og kriterierne for, hvornår underretningspligten indtræder.

Øget kontrol over egne personoplysninger

Kommissionen vil undersøge, hvordan princippet om dataminimering kan styrkes. Desuden vil Kommissionen undersøge, hvordan man kan give bedre muligheder for, at fysiske personer rent faktisk kan udøve deres ret til adgang, berigtigelse, sletning og blokering af personoplysninger (f.eks. ved at indføre frister for svar på anmodninger herom, ved at tillade, at rettigheder kan udøves via internettet eller ved at knæsatte princippet om, at adgang til personoplysninger skal være gratis).

Kommissionen vil endvidere undersøge, hvordan man kan tydeliggøre den såkaldte "ret til at blive glemt", dvs. fysiske personers ret til at få slettet personoplysninger, så de ikke længere kan databehandles, når de ikke længere er nødvendige til legitime formål (det er eksempelvis tilfældet, når databehandlingen er betinget af den fysiske persons samtykke, når vedkommende trækker sit samtykke tilbage, eller når lagringsperioden er udløbet).

Endelig vil Kommissionen undersøge, hvordan de registreredes rettigheder kan udbygges ved at sikre "dataportabilitet", dvs. fysiske personers udtrykkelige ret til at fjerne egne personoplysninger (eksempelvis fotos eller en liste over venner) fra et program eller tjeneste og derefter, så vidt det er teknisk muligt, portere dem til et andet program eller tjeneste, uden at dataansvarlige kan modsætte sig det.

Oplysningsarbejde

Kommissionen vil undersøge, om det er muligt at medfinansiere oplysningsaktiviteter via EU's budget. Endvidere vil Kommissionen undersøge, om der er behov og mulighed for at indføre en forpligtelse til oplysningsaktiviteter på dette område.

Sikring af informeret og frivilligt samtykke

Kommissionen vil undersøge, hvordan reglerne om samtykke kan tydeliggøres og styrkes.

Beskyttelse af følsomme oplysninger

Kommissionen vil overveje, om andre kategorier af oplysninger end dem, der følger af det gældende EU-retlige retsgrundlag, bør betragtes som "følsomme oplysninger", f.eks. genetiske data. Endvidere vil Kommissionen overveje yderligere at afklare og harmonisere betingelserne for at tillade behandling af kategorier af følsomme oplysninger.

Mere effektive retsmidler og sanktioner

Kommissionen vil overveje at give databeskyttelsesmyndigheder, organisationer i civilsamfundet og andre organisationer, der repræsenterer de registreredes interesser, mulighed for at anlægge sag ved de nationale domstole og vurdere behovet for at styrke de gældende bestemmelser om sanktioner, f.eks. ved at operere eksplicit med strafferetlige sanktioner i tilfælde af alvorlige krænkelse af databeskyttelsen, for at gøre bestemmelserne mere effektive.

2.2.2. Større vægt på databeskyttelse som led i det indre marked

Styrket retssikkerhed og lige vilkår for registeransvarlige

Kommissionen vil undersøge, hvordan der kan opnås yderligere harmonisering af databeskyttelsesreglerne på EU-niveau.

Færre administrative byrder

Kommissionen vil undersøge forskellige muligheder for at forenkle og harmonisere det nuværende anmeldelsessystem, herunder for at udfærdige et fælles EU-registreringsskema.

Præcisering af reglerne om, hvilket lands regler der skal anvendes og af medlemsstaternes ansvar

Kommissionen vil undersøge, hvordan de gældende bestemmelser om, hvilket lands regler der skal anvendes (lovvalgsreglerne), kan revideres og præciseres med henblik på at styrke retssikkerheden og tydeliggøre medlemsstaternes ansvar for at anvende databeskyttelsesreglerne, samt i sidste ende give de registrerede i EU-medlemsstater samme grad af beskyttelse, uanset hvor den dataansvarlige fysisk befinder sig.

Større ansvar til den dataansvarlige

Med henblik på at øge de dataansvarliges ansvar vil Kommissionen undersøge muligheden for at gøre det obligatorisk for den dataansvarlige at udpege en databeskyttelsesansvarlig og harmonisere reglerne for de databeskyttelsesansvarliges opgaver og beføjelser, men samtidig overveje, hvor bagatelgrænsen bør gå for at undgå unødige administrative byrder, navnlig for små virksomheder og mikrovirksomheder. Kommissionen vil endvidere undersøge mulighederne for at lade retsreglerne omfatte en forpligtelse for de dataansvarlige til at foretage en konsekvensanalyse, for så vidt angår databeskyttelse i bestemte tilfælde, eksempelvis når følsomme oplysninger behandles, eller når arten af databehandling på anden måde indebærer særlige risici, herunder særlig når der anvendes specifikke teknologier, mekanismer eller procedurer, deriblandt ”profiling” eller videoovervågning. Endelig vil Kommissionen undersøge muligheder for yderligere at fremme anvendelsen af teknologier til beskyttelse af privatlivets fred og mulighederne for at gennemføre begrebet ”Privacy by Design” i praksis.

Større selvregulering og mulighed for EU-certificeringsordninger

Kommissionen vil undersøge, hvordan man kan tilskynde yderligere til selvregulering, herunder aktivt fremme adfærdskodekser. Kommissionen vil endvidere undersøge, om det er muligt at oprette EU-certificeringsordninger for at beskytte privatlivets fred og datasikkerheden.

2.2.3. Revision af databeskyttelsesreglerne inden for politisamarbejdet og det retlige samarbejde i straffesager

Kommissionen vil navnlig overveje at udvide anvendelsen af de generelle databeskyttelsesregler til områderne politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, herunder databehandling i den enkelte medlemsstat, samtidig med, at der om nødvendigt foretages harmoniserede begrænsninger i nogle af de databeskyttelsesrettigheder, som fysiske personer har, eksempelvis vedrørende adgang til oplysninger eller gennemsigthedsprincippet.

Endvidere vil Kommissionen undersøge behovet for at indføre specifikke og harmoniserede bestemmelser i de nye generelle regler for databeskyttelse, f.eks. vedrørende databeskyttelse i forbindelse med behandling af genetiske data til strafferetlige formål eller skelnen mellem de forskellige kategorier af registrerede (vidner, mistænkte osv.) inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager.

Kommissionen vil i 2011 iværksætte en høring af alle interessenter om, hvordan man bedst kan revidere det nuværende system med tilsyn inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, således at der sikres et effektivt og konsekvent tilsyn med databeskyttelse i alle EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer.

Kommissionen vil endelig vurdere behovet for på længere sigt at tilnærme de eksisterende forskellige sektorspecifikke EU-regler for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager til de nye generelle regler for databeskyttelse. Som eksempler på sektorspecifikke regler peger Kommissionen bl.a. på de regler, der vedrører Europol, Eurojust, Schengen-informationssystemet og Told-informationssystemet.

2.2.4. Databeskyttelsens globale dimension

Præcisering og forenkling af reglerne for internationale dataoverførsler

Kommissionen agter at undersøge, hvordan de nuværende procedurer i forbindelse med internationale dataoverførsler kan forbedres og strømlines, herunder i form af retligt bindende instrumenter og "bindende virksomhedsregler", så EU's metode i forhold til tredjelande og internationale organisationer bliver mere ensartet og sammenhængende. Kommissionen vil endvidere undersøge, hvordan Kommissionens procedure til vurde-

ring af, om databeskyttelsesniveauet i et tredjeland eller en international organisation er tilstrækkeligt, kan tydeliggøres, herunder hvordan de krav og kriterier, der anvendes ved vurderingerne, kan udspecificeres. Endelig vil Kommissionen undersøge, hvordan kerneelementer vedrørende EU's databeskyttelse, der kan anvendes ved alle typer af internationale aftaler, kan defineres.

Fremme universelle principper

Kommissionen vil fortsat fremme udviklingen af høje retlige og tekniske databeskyttelsesstandarder i tredjelands og internationalt. Kommissionen vil endvidere arbejde for princippet om gensidighed i beskyttelsen i EU's internationale foranstaltninger, herunder særlig for så vidt angår registrerede, hvis data overføres fra EU til tredjelands. For at nå dette mål vil Kommissionen øge samarbejdet med tredjelands og internationale organisationer såsom OECD, Europarådet, De Forenede Nationer og regionale organisationer. Kommissionen vil nøje følge standardiseringsorganers (f.eks. CEN og ISO) udvikling af internationale tekniske standarder, så det sikres, at de supplerer retsreglerne hensigtsmæssigt, og at de vigtigste databeskyttelseskrav rent faktisk gennemføres effektivt

2.2.5. En stærkere institutionel ordning til bedre håndhævelse af databeskyttelsesreglerne

Kommissionen vil undersøge, hvordan de nationale databeskyttelsesmyndigheders status og beføjelser kan styrkes, tydeliggøres og harmoniseres i de nye retsregler, herunder hvordan begrebet "fuld uafhængighed" kan gennemføres fuldt ud. Desuden vil Kommissionen undersøge, hvordan samarbejdet og koordineringen mellem databeskyttelsesmyndighederne kan forbedres. Endelig vil Kommissionen undersøge, hvordan det kan sikres, at EU's databeskyttelsesregler anvendes mere konsekvent i hele det indre marked. Dette kan indebære en styrkelse af den rolle, som de nationale tilsynsførende for databeskyttelse spiller, en bedre koordinering af deres arbejde via artikel 29-gruppen (som bør blive et mere åbent organ), og/eller indførelse af en mekanisme, der under Kommissionens ledelse kan sikre konsekvens i det indre marked.

3. Gældende dansk ret

I lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer (persondataloven) er der fastsat generelle regler om be-

handling af personoplysninger for offentlige myndigheder og den private sektor.

Persondataloven indeholder således bl.a. regler om, hvornår behandling af personoplysninger i almindelighed må finde sted, ligesom loven indeholder særlige regler vedrørende behandling af særlige typer oplysninger (f.eks. regler om personnumre) og områder (f.eks. regler om kreditoplysningsbureauer). Loven indeholder desuden en række bestemmelser om rettigheder for de personer, der behandles oplysninger om, f.eks. regler om den registreredes ret til information, indsigelse, indsigt, berigtigelse og sletning af personoplysninger. Endvidere er fastsat regler om datasikkerhed i forbindelse med behandling af personoplysninger. Persondataloven indeholder også bestemmelser om Datatilsynets kontrol med behandling af personoplysninger, der foretages for offentlige myndigheder og den private sektor, ligesom der i loven er fastsat regler om pligt til at foretage anmeldelse til Datatilsynet i forbindelse med bestemte typer behandling af personoplysninger.

Persondataloven er først og fremmest baseret på Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesdirektivet).

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Kommissionen meddelelse lægger op til, at Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesdirektivet) skal erstattes af nye EU-regler om databeskyttelse.

Dette vil indebære en ændring af persondataloven, der som nævnt ovenfor under pkt. 3 er baseret på databeskyttelsesdirektivet. Endvidere må nye EU-regler om databeskyttelse antages at kunne få betydning for anden lovgivning, der indeholder bestemmelser om behandling af personoplysninger.

Som anført under pkt. 1 vil eventuelle EU-regler (i medfør af TEUF artikel 16) om behandling af personoplysninger, som foretages af medlemsstaterne under udøvelsen af aktiviteter, der er omfattet af TEUF 3. del,

afsnit V, kap. 4 eller 5, ikke være bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Det kan ikke på nuværende tidspunkt vurderes, om nye EU-regler om databeskyttelse vil have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Det kan ikke på nuværende tidspunkt vurderes, om nye EU-regler om databeskyttelse vil rejse spørgsmål i relation til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet positiv over for Kommissionens meddelelse, hvori der peger på en række relevante problemstillinger inden for databeskyttelsesretten.

9. Europa-Parlamentet

Kommissionens meddelelse er sendt til Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Dagsordenspunkt 17: EU-USA-aftalen om databeskyttelse

Revideret notat.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet vil fremlægge dokumenter vedrørende udkast til et forhandlingsmandat med henblik på, at Kommissionen bemyndiges til at forhandle en generel aftale mellem EU og USA om rammerne for udveksling af personoplysninger som led i forebyggelse, efterforskning og forfølgning af kriminalitet, herunder terrorisme, inden for det politimæssige og retlige samarbejde. Det endelige indhold af dokumenterne kendes endnu ikke, men det forventes, at Kommissionen vil præsentere et forslag til nogle overordnede principper, som vil kunne iagttages i forbindelse med indgåelse af konkrete aftaler om udveksling af personoplysninger mellem EU og USA. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og har på det foreliggende grundlag ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen. Fra dansk side forventer man generelt at kunne støtte forhandlingsmandatet.

1. Baggrund

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

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

På baggrund af arbejdet i HLCG har Kommissionen foreslået, at der udarbejdes et forhandlingsmandat, som skal give Kommissionen mulighed for – på nogle nærmere angivne betingelser – at forhandle en generel da-

tabeskyttelsesaftale med USA. Aftalen vil skulle indeholde en række overordnede principper, som konkrete aftaler mellem EU og USA fremover vil kunne bygge på.

Den nærmere udformning af forhandlingsmandatet og forhandlingsdirektiverne har været drøftet på arbejdsgruppemøder i løbet af 2010. Navnlig spørgsmålene om aftalens anvendelsesområde, herunder forholdet til allerede indgåede bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne og USA, har givet anledning til drøftelser.

2. Indhold

Det endelige indhold af dokumenterne (forhandlingsmandatet og forhandlingsdirektiverne) kendes endnu ikke, men det forventes, at dokumenterne vil indeholde følgende elementer:

- Udkast til forhandlingsmandat med henblik på, at Kommissionen bemyndiges til at forhandle en generel aftale mellem EU og USA om rammerne for udveksling af personoplysninger som led i forebyggelse, efterforskning og forfølgning af kriminalitet, herunder terrorisme, inden for det politimæssige og retlige samarbejde. Det nævnte udkast til forhandlingsmandat vil indeholde forslag til nogle overordnede principper som vil kunne iagttages i forbindelse med indgåelse af konkrete aftaler om udveksling af personoplysninger mellem EU og USA.

3. Gældende dansk ret

Sagen giver på det foreliggende grundlag ikke anledning til at redegøre nærmere for gældende ret.

Det bemærkes, at der i det foreløbige udkast til forhandlingsmandat ikke er angivet hjemmelsgrundlaget for den kommende aftale. Det følger dog af det foreløbige udkast til forhandlingsdirektiver, at aftalen vil finde anvendelse i forbindelse med udveksling af personoplysninger som led i forebyggelse, efterforskning og forfølgning af kriminalitet, herunder terrorisme, inden for det politimæssige og retlige samarbejde omfattet af TEUF 3. del, afsnit V, kapitel 4 og 5. Der har i forbindelse med forhandlingerne været fremsat ønske om, at den kommende aftale også skulle finde anvendelse inden for områderne grænsekontrol og indvandring. Disse områder er ligeledes omfattet af TEUF 3. del, afsnit V.

Hvis forslaget og udkastet til forhandlingsmandater fremsættes med hjemmel i TEUF 3. del, afsnit V, vil de i givet fald være omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, vil på den baggrund finde anvendelse.

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

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

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side forventer man overordnet set at kunne stille sig positiv i forhold til Kommissionens meddelelse.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har været drøftet på et møde i Europa-Parlamentet den 10. november 2010. Det nærmere indhold af drøftelserne kendes endnu ikke.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget til orientering forud for rådsmødet den 8.-9. november 2010. Sagen var imidlertid ikke på den endelige dagsorden for det pågældende møde.

Dagsordenspunkt 18: E-justice

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

På rådsmødet (*retlige og indre anliggender*) den 12.-13. juni 2007 blev det under tysk formandskab besluttet at nedsætte en rådsarbejdsgruppe (*e-law-arbejdsgruppen (e-justice)*), der skulle arbejde med at fremme ”e-justice”, hvorved forstås anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi på det retlige område. *Arbejdsgruppen har navnlig arbejdet med den nu etablerede fælles europæiske e-justice-portal (<https://e-justice.europa.eu>) og arbejder videre med udvidelse af portalen. E-justice-portalen har til formål at formidle oplysninger om medlemsstaternes retssystemer og at forbedre mulighederne for at anvende elektroniske redskaber i sager med aktører fra flere medlemsstater, f.eks. gennem etablering af nogle fælles søgemekanismer, der vil kunne gøre brugere i stand til at søge oplysninger i flere medlemsstaters registre, herunder insolvensregistre. E-justice-portalen vil på sigt også kunne danne rammen for bevisoptagelse eller bevisførelse i andre medlemsstater under anvendelse af videokonferenceudstyr. Arbejdsgruppen arbejder endvidere med mulighederne for at etablere et fælles identifikationssystem og fælles standarder for oplysninger (metadata) om national retspraksis. På rådsmødet (*retlige og indre anliggender*) den 27.-28. november 2008 blev vedtaget en handlingsplan for det videre arbejde med e-justice, og på rådsmødet (*retlige og indre anliggender*) den 3.-4. juni 2010 fik Rådet forelagt en køreplan med oplysninger om mål og tidshorisonten for de enkelte e-justice-projekter. 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 2.-3. december 2010 forventes det, at Rådet vil få forelagt en rapport fra e-law-arbejdsgruppen (e-justice) om status for arbejdet med fremme af e-justice. 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 rapporten om status for arbejdet til efterretning.*

1. Baggrund

På et møde i Coreper II den 20. december 2006 blev det besluttet at indlede drøftelser om ”e-justice”, dvs. anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi på det retlige område. 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, *som med virkning fra 1. juli 2010 kaldes e-law-arbejdsgruppen (e-justice)*), der udgør et koordinerende forum for tekniske, decentrale løsninger inden for informations- og kommunikationsteknologien *på det retlige område*.

E-justice blev endvidere drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2007, hvor Rådet opfordrede e-justice-arbejdsgruppen (*nu e-law-arbejdsgruppen (e-justice)*) 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 e-justice-arbejdsgruppen (*nu e-law-arbejdsgruppen (e-justice)*) 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.

Desuden orienterede Kommissionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6. april 2009 om de eksisterende finansieringsmuligheder for e-justice-projekter på fællesskabsniveau.

På rådsmødet (miljø) den 22. december 2009 vedtog Rådet en række rådskonklusioner om et fælles identifikationssystem for national retspraksis (*European Case-Law Identifier (ECLI)*).

Kommissionen orienterede på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. april 2010 om status vedrørende lanceringen af e-justice-portalen, som var blevet udsat, og i forbindelse med det uformelle råds-møde (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juli 2010 blev e-justice-portalen lanceret.

Det bemærkes, at e-justice-arbejdet tidligere er blevet drøftet på flere rådsmøder (retlige og indre anliggender) og uformelle rådsmøder (retlige og indre anliggender). Rådet har således flere gange fået forelagt rapporter fra e-justice-arbejdsgruppen (nu e-law-arbejdsgruppen (e-justice)) om status for arbejdet med at fremme e-justice. Senest fik Rådet forelagt en rapport om status for arbejdet med at fremme e-justice på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010, og i den forbindelse blev der også forelagt en køreplan, som indeholder oplysninger om mål og tidshorisonten for de enkelte e-justice-projekter, for Rådet.

Lissabon-traktaten

Udviklingen af e-justice har hidtil haft karakter af et mere praktisk samarbejde, der har fundet sted på uformelt grundlag.

Hvis der fremover måtte vise sig behov for at indføre konkrete EU-retsakter med henblik på gennemførelse af e-justice, vil sådanne forslag i givet fald forventes at blive fremsat (bl.a.) på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i TEF afsnit IV (nu tredje del, afsnit V, i ”Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde”, TEUF).

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

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

Det bemærkes i den forbindelse, at det i *e-law-arbejdsgruppen (e-justice)* overvejes at foretage en analyse af, om der er behov for et eventuelt bindende retsgrundlag for e-justice-samarbejdet.

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 straferegistre, 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 videokommunikation i retssager med aktører fra flere medlemsstater, 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. Som anført ovenfor overvejes det dog i *e-law-arbejdsgruppen (e-justice)* at foretage en analyse af, om der er behov for et eventuelt bindende retsgrundlag for e-justice-samarbejdet.

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

Den handlingsplan for det fremtidige arbejde med e-justice, som Rådet vedtog på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008, skal bl.a. sikre, at e-justice-projektet i højere grad kommer til at inddrage alle medlemsstater. Handlingsplanen skulle endvidere sikre, at der inden udgangen af 2009 blev udarbejdet en funktionel version af e-justice-portalen. *E-justice-portalen blev forsinket på grund af tekniske vanskeligheder, men den blev lanceret i forbindelse med det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juli 2010.*

E-justice-portalen (<https://e-justice.europa.eu>) er en fælles indgang til EU-lovgivningen og den nationale lovgivning. Portalen giver 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.

E-law-arbejdsgruppen (e-justice) har indtil videre navnlig koncentreret sig om arbejdet med at skabe de tekniske og indholdsmæssige rammer for e-justice-portalen, der bl.a. *på sigt* 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. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der skal arbejdes på sammenkobling af medlemsstaternes insolvensregistre. Det bemærkes i den forbindelse, at Danmark – ligesom enkelte andre medlemsstater – har gjort opmærksom på, at der her i landet ikke eksisterer et insolvensregister.

E-justice-portalen indeholder informationer om advokater og notarer. *E-law-arbejdsgruppens* hensigt er, at der endvidere vil blive adgang til en tjeneste ”Find en advokat” eller ”Find en notar”. Det bemærkes i den forbindelse, at notarfunktionen i Danmark – ligesom i flere andre medlemsstater – varetages af domstolene, og at der således ikke er tale om en særskilt juridisk profession. Det er under overvejelse i arbejdsgruppen også at lade portalen indeholde oplysninger om fogeder og mæglere.

Kommissionen arbejder nu på anden version af e-justice-portalen, som vil blive udbygget med oplysninger om bl.a. sigtedes og forurettedes rettigheder i straffesager.

Med henblik på udviklingen af e-justice-portalen er der blevet nedsat en teknisk ekspertgruppe, som Danmark hidtil har deltaget i.

På et møde i e-justice-arbejdsgruppen (nu e-law-arbejdsgruppen (e-justice)) i efteråret 2009 præsenterede det svenske formandskab et dokument om ansvaret for administration af portalens indhold. I forbindelse med lanceringen af portalen har medlemsstaterne overtaget ansvaret for medlemsstaternes egne sider. Medlemsstaterne står herefter selv for at revidere og opdatere indholdet og uploade det på siderne, og det fremgår af hver enkelt side på portalen, hvem der har ansvaret for siden. Der er i hver medlemsstat udpeget en kontaktperson for de nationale sider. Det kan i den forbindelse oplyses, at der alene er tale om et begrænset antal sider for den enkelte medlemsstat. Det bemærkes, at Kommissionen bl.a. fortsat vil have ansvaret for oversættelse af indholdet på medlemsstaternes sider.

På det seneste møde i e-law-arbejdsgruppen (e-justice) fremlagde formandskabet et dokument om procedurer for introduktion af nye emner på e-justice-portalen. Der var enighed om, at nye emner kan foreslås af Kommissionen, de enkelte medlemsstater eller arbejdsgruppen, og at beslutningen om introduktion af emnerne herefter træffes af arbejdsgruppen. På mødet fremlagde formandskabet endvidere et dokument med ideer til medlemsstaterne promovning af e-justice-portalen. Det kan oplyses, at der på Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens hjemmesider er oplysninger om e-justice-portalen og links dertil.

Vedrørende spørgsmålet om bevisoptagelse og bevisførelse i sager med aktører fra flere medlemsstater, særligt videokonferencer, nedsatte e-justice-arbejdsgruppen (nu e-law-arbejdsgruppen (e-justice)) en underarbejdsgruppe bestående af en række medlemslande, herunder Danmark, der skulle undersøge mulighederne for at skabe de tekniske og indholdsmæssige rammer for afholdelse af videokonferencer på tværs af landegrænser 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. I første halvdel af 2010 er der blevet indhentet oplysninger om videokonferenceudstyr ved de nationale domstole til brug for e-justice-portalen. Der er opsat videokonferenceudstyr i flere danske retter og arresthuse, i Sand-

holmlejren og i Syd- og Sønderjyllands Politi, men systemet er indtil videre et lukket system, som ikke kan anvendes til grænseoverskridende videokonferencer. Det er i e-law-arbejdsgruppen (e-justice) blevet overvejet, om der er behov for etablering af et online bookingsystem for videokonferencer mellem medlemsstaternes domstole. Indtil videre har man dog ikke fundet behov herfor.

E-law-arbejdsgruppen arbejder endvidere med etablering af et fælles identifikationssystem og mulighederne for indførelse af fælles standarder for oplysninger (metadata) om national retspraksis. På rådsmødet (miljø) den 22. december 2009 vedtog Rådet en række rådskonklusioner om et fælles identifikationssystem for national retspraksis (European Case-Law Identifier (ECLI)). Af disse rådskonklusioner fremgår bl.a., at e-law-arbejdsgruppen inden udgangen af 2010 skal forelægge en rapport om implementering af det fælles identifikationssystem (European Case-Law Identifier (ECLI)) og fælles standarder for oplysninger (metadata) om national retspraksis for Rådet. Rapporten, som er afgivet af arbejdsgruppen, vil blive forelagt Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 som et A-punkt. Det fremgår bl.a. af rapporten, at det er frivilligt, om medlemsstaterne vil implementere identifikationssystemet mv. Rapporten refererer desuden til et udkast til rådskonklusioner om anbefaling af introduktion af det fælles identifikationssystem (ECLI) og fælles standarder for oplysninger (metadata) om national retspraksis, der blev udarbejdet i foråret 2010. På rådsmødet vil Rådet få forelagt dette udkast til rådskonklusioner til vedtagelse som et A-punkt. Domstolsstyrelsen har oplyst, at styrelsen arbejder på at etablere en offentlig domsdatabase inden for de næste to år, og at det fælles identifikationssystem (ECLI) og fælles standarder for oplysninger (metadata) om national retspraksis vil blive implementeret i domsdatabasen.

I overensstemmelse med Rådets handlingsplan arbejdes der desuden med udvikling af flersprogede juridiske glossarer (ordlister med forklaringer eller oversættelser) til e-justice-portalen. Efter ønske fra en række medlemsstater arbejder Kommissionen sammen med enkelte medlemsstater for tiden på et udkast til glossar på insolvensrettens område.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 forelagde formandskabet endvidere en køreplan for e-justice-arbejdet for Rådet. Køreplanen indeholder oplysninger om mål og tidshorizonten for de enkelte e-justice-projekter, f.eks. projektet om sammenkobling af insolvensregistre og projektet om adgang til lovgivning.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 vil Rådet få forelagt en rapport fra e-justice-arbejdsgruppen om status for arbejdet med fremme af e-justice. Det forventes, at Rådet vil blive opfordret til at tage rapporten til efterretning og bekræfte, at arbejdsgruppen skal fortsætte arbejdet med at fremme e-justice.

3. Gældende dansk 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.

Som anført under pkt. 2 baseres arbejdet med e-justice på frivillighed og koncentrerer sig om udveksling af erfaringer – ”best practices” – medlemsstaterne imellem. Afhængig af det indholdsmæssige omfang af portalen, og hvordan den skal vedligeholdes, vil det kunne medføre merarbejde for domstolene.

5. Høring

Det daværende formandskab fremlagde på et møde i e-justice-arbejdsgruppen (*nu e-law-arbejdsgruppen (e-justice)*) 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 generel 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 sager med aktører fra flere medlemsstater. 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 15. november 2010*.

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 3.-4. juni 2010*.

Dagsordenspunkt 19: Konklusioner fra seminaret den 14. oktober 2010 om international familiemægling i tilfælde af internationale børnebortførelser

Nyt notat.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 at få forelagt konklusioner fra seminaret den 14. oktober 2010 om international familiemægling i tilfælde af internationale børnebortførelser. Konklusionerne forventes at indeholde en opfordring til medlemsstaterne og Kommissionen til at arbejde videre med international familiemægling som en metode til løsning af internationale børnebortførelser. Nærhedsprincippet har ikke betydning for konklusionerne, der heller ikke i sig selv har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge officielle tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til konklusionerne. Fra dansk side forventer man at kunne tilslutte sig konklusionerne.

1. Baggrund

Antallet af internationale ægteskaber og skilsmisser er steget i takt med den øgede internationale mobilitet. I disse sager kan børn blive ofre for internationale bortførelser. De eksisterende EU-instrumenter bidrager til at løse eller mindske de problemer, der opstår i sådanne sager, men der er fortsat behov for at finde metoder, der kan bidrage til bedre løsninger af problemerne.

Belgien har sat international familiemægling i tilfælde af internationale børnebortførelser på dagsordenen for sit formandskab for Den Europæiske Union og afholdt i den anledning den 14. oktober 2010 et seminar herom. Formålet med seminaret var at indlede drøftelser om anvendelsen af international familiemægling som en metode til løsning af internationale børnebortførelser. Med henblik herpå redegjorde en række medlemsstater for deres anvendelse af mægling i disse sager. Disse redegørelser viste, at der er forskel på, hvordan de enkelte medlemsstater anvender mægling til løsning af disse sager, og at medlemsstaterne generelt har gode erfaringer med anvendelsen af mægling.

Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender har ikke betydning i forhold til konklusionerne, men eventuelle retsakter, der fo-

reslås som udmøntning af konklusionerne, må derimod forventes at falde inden under forbeholdet.

2. Indhold

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 at få forelagt konklusioner fra seminaret den 14. oktober 2010 om international familiemægling i tilfælde af internationale børnebortførelser.

Det forventes, at konklusionerne lægger op til tiltag, der kan understøtte det nuværende internationale samarbejde om internationale børnebortførelser, herunder medvirke til at forebygge børnebortførelser og til at finde mere holdbare løsninger på tvister om forældremyndighed mv.

Konklusionerne forventes således at indeholde en opfordring til medlemsstaterne og Kommissionen til at arbejde videre med international familiemægling som en metode til løsning af internationale børnebortførelser og i den forbindelse indsamle og analysere oplysninger herom.

Herudover forventes konklusionerne at indeholde en opfordring til medlemsstaterne og Kommissionen til at overveje at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal arbejde videre med international familiemægling i internationale børnebortførelser, bl.a. med henblik på at udarbejde forslag til forbedring af anvendelsen af familiemægling i disse sager.

3. Gældende dansk ret

I EU-regi er internationale børnebortførelser reguleret i Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27. november 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), der bl.a. indeholder regler om international kompetence i forældremyndighedssager og om anerkendelse og fuldbyrdelse af forældremyndighedsafgørelser. Forordningen indeholder tillige regler om samarbejde mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne via såkaldte centralmyndigheder, og den pålægger disse centralmyndigheder at medvirke til frivillig tilbagegivelse af bortførte børn. Forordningen er omfattet Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender og er derfor ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

Forordningen suppleres af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EF af 21. maj 2008 om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område, som bl.a. indeholder regler om sikring af mæglingens kvalitet, fortrolighed, anvendelsen af mægling ved domstolene og eksigibiliteten af aftaler, der er indgået ved mægling. Direktivet er ligeledes omfattet af det Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender og er derfor ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

På internationalt plan er Haagerkonventionen af 25. oktober 1980 om de civile retlige virkninger af internationale børnebortførelser (Haagerkonventionen af 1980) det vigtigste instrument til behandlingen af internationale sager om børnebortførelse. Denne konvention suppleres af Haagerkonventionen af 19. oktober 1996 om kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældreansvar og foranstaltninger til beskyttelse af børn (Haagerbørnebeskyttelseskonventionen), der bl.a. indeholder regler om international kompetence i forældremyndighedssager og om anerkendelse og fuldbyrdelse af forældremyndighedsafgørelser. Hertil kommer Europarådets konvention af 20. maj 1980 om anerkendelse og fuldbyrdelse af forældremyndighedsafgørelser (Europarådskonventionen), der indeholder regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om bl.a. forældremyndighed.

Disse tre konventioner indeholder tillige regler om samarbejde mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne via centralmyndigheder. De to haagerkonventioner pålægger disse centralmyndigheder at medvirke til frivillig tilbagegivelse af bortførte børn.

Danmark har gennemført Haagerkonventionen af 1980 og Europarådskonventionen i dansk ret ved lov om international fuldbyrdelse af forældremyndighedsafgørelser m.v. (internationale børnebortførelser), og lov om Haagerbørnebeskyttelseskonventionen giver Danmark mulighed for at gennemføre Haagerbørnebeskyttelseskonventionen i dansk ret. Danmark forventes at ratificere denne konvention i den nærmeste fremtid. Begge love indeholder regler om bl.a. fogedretternes behandling af sager, der er omfattet af konventionerne. Disse regler suppleres af reglerne i retsplejeloven om tvangsfuldbyrdelse. Herudover finder retsplejelovens regler om forligsmægling og retsmægling ligeledes anvendelse på børnebortførelsessager, der er omfattet af konventionerne.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Konklusionerne har ikke i sig lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet har ikke betydning for konklusionerne.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for konklusionerne og forventer at kunne tilslutte sig dem.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Dagsordenspunkt 20: Europa-Kommissionens forslag til Rådets forordning om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation*

Revideret notat. Ændringerne er anført i kursiv.

KOM (2010) 105 endelig

Resumé

Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 at fremlægge forslaget til Rådets forordning om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation med henblik på politisk drøftelse. Ved forordningsforslaget udmøntes den bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation, som Rådet den 12. juli 2010 meddelte Belgien, Bulgarien, Frankrig, Italien, Letland, Luxembourg, Malta, Portugal, Rumænien, Slovenien, Spanien, Tyskland, Ungarn og Østrig. Formålet med forordningsforslaget er at indføre klare retsregler i Den Europæiske Union for lovvalg i sager om separation og skilsmisse og at give ægtefæller en vis frihed med hensyn til lovvalg med henblik på at styrke retssikkerheden, den retlige forudsigelighed og fleksibiliteten. Med henblik herpå fastsætter forordningen bl.a. regler om ægtefællers adgang til ved aftale at vælge, hvilken lov der skal finde anvendelse på deres skilsmisse eller separation (artikel 3), og om efter hvilken stats lov skilsmisse- eller separationssager skal behandles i mangel af aftale om lovvalg (artikel 4). Forordningen fastsætter endvidere regler om anvendelse af domstolslandets lov i stedet for den lov, som i henhold til artikel 3-4 skal anvendes (artikel 5), og om mulighed for at undlade at anvende en bestemmelse i den lov, som skal anvendes i henhold til forordningen (artikel 7). Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender og vil derfor ikke have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 blev der vedrørende forslaget til lovvalgsregler, der skal anvendes af de medlemsstater, der deltager i det forstærkede samarbejde, opnået generel enighed om hovedelementer. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. oktober 2010 orienterede formandskabet om sagen og tilkendegav at ville bestræbe sig på at tage højde for ikke-deltagende medlemsstaters synspunkter med henblik på at sikre, at så mange medlemsstater som muligt vil kunne deltage i samarbejdet. Der foreligger ikke i øvrigt officielle tilkendegivelser om medlemsstaternes holdninger til den nærmere udformning af forslaget. Fra dansk side forventer man at tage udfaldet af den politiske drøftelse til efterretning.

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse.

1. Baggrund

1.1. Det oprindelige Rom III-forslag

Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabs-sager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000 (den nye Bruxelles II-forordning) indeholder bl.a. regler om international kompetence samt om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser i sager om skilsmisse og separation. Danmark deltog på grund af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender ikke i vedtagelsen af forordningen, som derfor heller ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

Den 17. juli 2006 fremsatte Kommissionen et forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2201/2003 for så vidt angår kompetence og om indførelse af lovvalgsregler i ægteskabssager (KOM (2006) 399 endelig) – den såkaldte Rom III-forordning. Vedtagelse af forslaget krævede enstemmighed. Forslaget var omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Forslaget indeholdt bl.a. regler om lovvalg i sager om skilsmisse og separation (ægteskabssager), der skulle supplere reglerne i den nye Bruxelles II-forordning om behandlingen af ægteskabssager. Efter de foreslåede lovvalgsregler skulle en sag om skilsmisse eller separation i en EU-medlemsstat afgøres efter loven i det land, som ægtefællerne har en tæt tilknytning til, herunder også loven i et land der ikke er medlem af Den Europæiske Union. Samtidig skulle ægtefællerne have en vis begrænset mulighed for at indgå lovvalgsaftaler.

Forslaget har været behandlet på arbejdsgruppeniveau siden oktober 2006. Lovvalgsreglerne i forslaget blev endvidere drøftet på rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 19.-20. april og 6.-7. december 2007.

Under forhandlingerne af forslaget tilsluttede et flertal af medlemsstaterne sig grundelementerne i de foreslåede lovvalgsregler. Forhandlingerne viste dog, at enkelte medlemsstater ikke kunne acceptere forslaget. Dette var navnlig begrundet i, at de foreslåede lovvalgsregler ville kunne medføre, at en skilsmissesag skal afgøres efter en lov, der indeholder strengere skilsmissebetingelser end loven i den medlemsstat, hvor sagen bliver behandlet.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 konkluderede Rådet, at ”der ikke er enstemmig tilslutning til at gå videre med Rom III-forordningen, og at der stadig er uoverstigelige vanskeligheder, som gør det umuligt at nå til fuld enighed nu og i overskuelig fremtid”. Rådet fastslog, at ”Rom III-forordningens mål ikke kan nås inden for et rimeligt tidsrum ved anvendelse af de relevante bestemmelser i traktaterne”.

På rådsmødet den 24.-25. juli 2008 drøftede Rådet igen forslaget, herunder muligheden for at gennemføre forslaget under forstærket samarbejde.

I juli-august 2008 rettede ni medlemsstater (Bulgarien, Grækenland, Spanien, Italien, Luxembourg, Ungarn, Østrig, Rumænien og Slovenien) anmodning til Kommissionen, hvori de anførte, at de ønsker at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde om lovvalg i sager om skilsmisse og separation, og at Kommissionen bør forelægge Rådet et forslag i den henseende. I januar 2009 indgav Frankrig en lignende anmodning, mens Grækenland trak sin anmodning tilbage i marts 2010.

1.2. Hjemmelsgrundlaget for forordningsforslaget

Forslaget er fremsat under henvisning til artikel 81, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Efter artikel 81, stk. 1-2, etablerer Unionen et samarbejde om civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og udenretslige afgørelser. Dette samarbejde kan omfatte vedtagelse af foranstaltninger vedrørende indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser. Med henblik herpå kan der, navnlig når det er nødvendigt for det indre markeds funktion, vedtages foranstaltninger, der bl.a. skal sikre forenelighed mellem medlemsstaternes regler om lovvalg.

Efter TEUF artikel 81, stk. 3, fastlægges foranstaltninger vedrørende familieret med grænseoverskridende virkninger af Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Forordningsforslaget udmønter den bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation, som Rådet den 12. juli 2010 meddelte Belgien, Bulgarien, Frankrig, Italien, Letland, Luxembourg, Malta, Portugal, Rumænien, Slovenien, Spanien, Tyskland, Ungarn og Østrig, jf. Rådets afgørelse af 12. juli 2010 om

bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (2010/405/EU).

Efter TEUF artikel 330 kan alle Rådets medlemmer deltage i dets forhandlinger om et forslag til indførelse af et forstærket samarbejde som det foreliggende forordningsforslag, men kun medlemmer af Rådet, som repræsenterer medlemsstater, der deltager i et forstærket samarbejde, deltager i afstemningen.

1.3. Det danske retsforbehold

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til Lissabon-traktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF tredje del, afsnit V, der bl.a. omfatter artikel 81. Efter protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF tredje del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forslaget til forordning om forstærket samarbejde om lovvalgsregler i sager om skilsmisse og separation, og forordningen vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

2. Indhold

Forordningsforslaget bygger på formandskabets kompromisforslag forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 blev der opnået generel enighed om hovedelementer i forslaget. På det følgende rådsmøde den 7.-8. oktober 2010 orienterede formandskabet om sagen og tilkendegav at ville bestræbe sig på at tage højde for ikke-deltagende medlemsstaters synspunkter med henblik på at sikre, at så mange medlemsstater som muligt vil kunne deltage i samarbejdet.

Under drøftelserne af forslaget på arbejdsgruppeniveau er en række ændringer til forslaget blevet overvejet, jf. nedenfor, og de forventes drøftet på rådsmødet.

2.1. Forordningsforslagets formål

Formålet med forslaget er at indføre klare retsregler i Den Europæiske Union – dog indtil videre alene for de deltagende medlemsstater – for lovvalg i sager om skilsmisse og separation og at give ægtefæller en vis

frihed med hensyn til lovvalg (partautonomi) med henblik på at styrke retssikkerheden, den retlig forudsigelighed og fleksibiliteten.

2.2. Forordningsforslagets enkelte bestemmelser

2.2.1. Anvendelsesområde (kapitel I)

Forordningen finder efter artikel 1, stk. 1, anvendelse på skilsmisse og separation i situationer, hvor der foreligger en lovkonflikt. *Der synes at være enighed om, at forordningen ikke skal finde anvendelse på spørgsmål, der ofte behandles i forbindelse med separations- og skilsmissegager, eksempelvis spørgsmål om forældremyndighed, underholdspligt og formueforholdet mellem ægtefællerne, og det har været drøftet, hvordan en sådan præcisering af forordningens anvendelsesområde skal indarbejdes i forordningen.*

Ved ”deltagende medlemsstat” forstås efter artikel 1, stk. 2, en medlemsstat, der deltager i det forstærkede samarbejde om lovvalgsregler i forbindelse med skilsmisse og separation i medfør af Rådets afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsregler i forbindelse med skilsmisse og separation.

Formandskabet har foreslået, at ”deltagende medlemsstat” også skal omfatte en medlemsstat, der deltager i det forstærkede samarbejde på grundlag af en afgørelse truffet af Kommissionen efter TEUF artikel 331, stk. 1.

Formandskabet har endvidere foreslået, at der i artikel 1 som nyt stk. 3 indsættes en bestemmelse, hvorefter ”ret” i forordningen omfatter alle myndigheder i medlemsstaterne med kompetence i spørgsmål, der falder ind under forordningens anvendelsesområde.

Ifølge forordningens artikel 2 skal den lov, som skal anvendes i henhold til forordningen, finde anvendelse, selv om det ikke er en deltagende medlemsstats lov.

2.2.2. Ensartede regler for lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation (kapitel II)

Ifølge forslaget artikel 3, stk. 1, kan ægtefællerne ved aftale vælge, hvilken lov der skal finde anvendelse på deres skilsmisse eller separation. Der skal dog være tale om en af følgende love:

- loven i den stat, hvor ægtefællerne har deres sædvanlige opholdssted ved aftalens indgåelse (litra a),
- loven i den stat, hvor ægtefællerne havde deres sidste sædvanlige opholdssted, hvis en af dem stadig opholder sig der ved aftalens indgåelse (litra b),
- loven i den stat, hvis nationalitet en af ægtefællerne har ved aftalens indgåelse (litra c), eller
- loven i domstolslandet (litra d).

Efter forslaget artikel 3, stk. 2, kan en aftale om lovvalg indgås og ændres når som helst, men senest ved sagens anlæggelse ved en domstol. En sådan aftale skal indgås skriftligt, dateres og underskrives af begge ægtefæller, jf. artikel 3, stk. 3, første afsnit. Hvis loven i den deltagende medlemsstat, hvor de to ægtefæller har deres sædvanlige opholdssted på tidspunktet for aftalens indgåelse, indeholder yderligere regler om formkrav, finder disse regler efter artikel 3, stk. 3, andet afsnit, dog anvendelse. Hvis ægtefællerne har deres sædvanlige opholdssted i forskellige deltagende medlemsstater, og loven i disse medlemsstater indeholder forskellige regler om formkrav, er aftalen gyldig med hensyn til sin form, hvis den opfylder betingelserne i loven i en af disse stater.

Det har været drøftet at supplere disse formkrav med regler om, efter hvilken stats lov spørgsmål om eksistensen og gyldigheden mv. af en aftale skal afgøres.

Formandskabet har foreslået, at der i artikel 3 som stk. 2a indsættes en bestemmelse, hvorefter ægtefællerne også kan indgå en aftale om lovvalg under behandlingen af en retssag, dog forudsat at national ret tillader dette.

I mangel af aftale om lovvalg i henhold til artikel 3 skal sager om skilsmisse eller separation efter artikel 4 behandles

- efter loven i den stat, hvor ægtefællerne har deres sædvanlige opholdssted ved sagsanlægget (litra a), eller, hvis dette ikke er relevant,
- efter loven i den stat, hvor ægtefællerne havde deres sidste sædvanlige opholdssted, forudsat at opholdet ikke er ophørt mere end

et år før sagsanlægget, og at en af dem stadig opholder sig i denne stat ved sagsanlægget (litra b), eller, hvis dette ikke er relevant,

- efter loven i den stat, hvis nationalitet begge ægtefæller har ved sagsanlægget (litra c), eller, hvis dette ikke er relevant,
- efter loven i domstolslandet (litra d).

I de foreslåede lovvalgsregler anvendes bl.a. en ægtefælles statsborgerskab som tilknytningsfaktor. Det har været drøftet, hvordan disse regler skal anvendes, når en ægtefælle har flere statsborgerskaber.

Endvidere har lovvalget i situationer, hvor der søges skilsmisse på grundlag af en separation, været drøftet.

Efter artikel 5 finder loven i domstolslandet anvendelse, når den lov, der skal anvendes i henhold til artikel 3 og 4, ikke giver mulighed for skilsmisse eller ikke giver en af ægtefællerne lige adgang til skilsmisse eller separation på grund af dennes køn.

Ifølge artikel 7 kan det kun undlades at anvende en bestemmelse i en lov, som i henhold til forordningen skal anvendes, hvis det er åbenbart uforenelig med grundlæggende retsprincipper i domstolslandet at anvende den.

Formandskabet har foreslået, at der som artikel 7a indsættes en bestemmelse, hvorefter en domstol ikke efter forordningen har pligt til at meddele skilsmisse i situationer, hvor loven i den pågældende medlemsstat ikke indeholder mulighed for skilsmisse, eller hvor det omhandlede ægteskab ikke anerkendes i denne medlemsstat. *Det har været drøftet, om der er behov for en sådan bestemmelse.*

2.2.3. Øvrige bestemmelser (kapitel III)

Ifølge artikel 11 berører forordningen som udgangspunkt ikke anvendelsen af bilaterale eller multilaterale konventioner, som en eller flere deltagende medlemsstater er part i på tidspunktet for forordningens vedtagelse, og som omfatter spørgsmål, der er reguleret af forordningen. I forholdet mellem de deltagende medlemsstater har forordningen dog forrang frem for de konventioner vedrørende spørgsmål omfattet af forordningen, som de deltagende medlemsstater er parter i.

Kapitel III indeholder herudover bestemmelser om afgivelse af oplysninger til Kommissionen om nationale regler (artikel 9), om hvilke retssager

og aftaler, forordningens bestemmelser finder anvendelse på (artikel 10), samt om revision af forordningen (artikel 12).

2.2.4. Afsluttende bestemmelser (kapitel IV)

Forordningens kapitel IV indeholder bestemmelser om tidspunkterne for forordningens ikrafttræden og anvendelse (artikel 13).

3. Gældende dansk ret

Den danske lovgivning om skilsmisse og separation indeholder ikke lovvalgsregler, bortset fra artikel 9, jf. artikel 7, i den i Stockholm den 6. februar 1931 indgåede konvention mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige indeholdende internationalprivatretlige bestemmelser om ægteskab, adoption og værgemål som affattet ved overenskomst af 6. februar 2001 mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om ændring af den nordiske konvention af 6. februar 1931 indeholdende internationalprivatretlige bestemmelser om ægteskab, adoption og værgemål, jf. bekendtgørelse nr. 34 af 28. november 2002. Ifølge disse bestemmelser anvendes ved afgørelser om skilsmisse og separation i hver kontraherende stat den dér gældende lov. Konventionen giver ikke ægtefæller mulighed for at indgå aftale om lovvalget.

Uden for konventionens anvendelsesområde følger det af retspraksis, at sager om skilsmisse og separation, der behandles her i landet, afgøres efter dansk ret. Retspraksis ses ikke at give ægtefællerne mulighed for at aftale, at deres skilsmisse eller separation skal afgøres efter et andet lands lov.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget er som nævnt i pkt. 1.3. ovenfor omfattet af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Forslaget har på den baggrund ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

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

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Den Danske Dommerforening, Dommer-

fuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Advokatsamfundet, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Danske Advokater, Danske Familieadvokater, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Chefer i Statsforvaltningerne, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre, Institut for Menneskerettigheder, Kvinderådet, Landsforeningen Børn og Samvær, Mødrehjælpen, Red Barnet Danmark, Retssikkerhedsfonden, Aalborg Universitet (Det Samfundsvidenskabelige Fakultet), Aarhus Universitet (Det Samfundsvidenskabelige Fakultet), Copenhagen Business School, Handelshøjskolen i Århus, Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet) og Syddansk Universitet (Det Samfundsvidenskabelige Fakultet).

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Præsidenten for Østre Landsret, Børnesagens Fællesråd, Advokatsamfundet og Institut for Menneskerettigheder.

Børnesagens Fællesråd har oplyst, at Rådet ikke afgiver noget høringssvar. **Advokatsamfundet** har oplyst, at det indenfor høringsfristen ikke har været muligt at forholde sig til det fremsendte forslag. **Foreningen af Statsforvaltningsdirektører** og **Præsidenten for Østre Landsret** har ikke bemærkninger til forslaget, mens **Institut for Menneskerettigheder** – henset til at forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender – ikke har bemærkninger af menneskeretlig karakter til det.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om forholdet til nærhedsprincippet bl.a. anført, at målene for forslaget kun i tilstrækkelig grad kan opfyldes i form af fælles regler om lovvalg, i dette tilfælde gennem et forstærket samarbejde. Lovvalsreglerne skal være identiske for at opfylde forslagets mål, nemlig større retssikkerhed, retlig forudsigelighed og fleksibilitet for borgerne. Det vil være i strid med disse mål, hvis medlemsstaterne handler hver for sig.

Det er regeringens vurdering, at forslaget må anses for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen kan i den forbindelse tilslutte sig de betragtninger, som Kommissionen er fremkommet med.

7. Andre landes kendte holdninger

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 blev der opnået generel enighed om hovedelementer i forslaget, men der mangler fortsat afklaring af en række spørgsmål.

Der foreligger ikke i øvrigt officielle tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til den nærmere udformning af forslaget.

8. Foreløbig dansk holdning

Som det fremgår af pkt. 1.3. er forslaget omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Man agter derfor fra dansk side at tage en eventuel vedtagelse af forslaget til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

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

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde *den 15. november 2010.*

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni og *den 7.-8. oktober 2010.*