

Civil- og Politiafdelingen

Dato:
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsbeh: Samme Jensen
Sagsnr.: 2011-3061/1-0069
Dok.: SJE44536

Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområder, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg den 11.-12. april 2011

Side:

- 4-14** Dagsordenspunkt 1 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager*
-status
KOM-dokument foreligger ikke
- 15-39** Dagsordenspunkt 2 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*
-status
KOM(2010)0094
- 40-53** Dagsordenspunkt 3 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passagerlisteoplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet*
-udveksling af synspunkter
KOM(2011)32

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

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

- 54-68** Dagsordenspunkt 4 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om retten til information under straffesager*
-orientering fra formandskabet om status på forhandlingerne med Europa-Parlamentet
KOM(2010)392
- 69-80** Dagsordenspunkt 5 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om angreb på informationssystemer og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2005/222/RIA*
-delvis generel indstilling
KOM(2010)0517
- 81-83** Dagsordenspunkt 6 Beskyttelse af ofre
-præsentation af konklusioner fra seminaret ”Beskyttelse af ofre i EU – vejen frem”, Budapest, 23.-24. marts 2011
KOM-dokument foreligger ikke
- 84-86** Dagsordenspunkt 7 Samarbejde mellem Europol og SECI/SELEC
-vedtagelse
KOM-dokument foreligger ikke
- 87-89** Dagsordenspunkt 8 Udkast til rådskonklusioner om årsrapport for 2010 og arbejdsprogram for 2011 for Det Europæiske Kriminalpræventive Netværk (EUCPN)
-rådskonklusioner
KOM-dokument foreligger ikke
- 90-94** Dagsordenspunkt 9 En EU-dagsorden for børns rettigheder
-præsentation
KOM(2011)60
- 95-114** Dagsordenspunkt 10 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lovvalg, kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis*
-status
KOM(2009) 0154
- 115-117** Dagsordenspunkt 11 Kommissionens forslag til forordning om en autoritativ elektronisk version af Den Europæiske Unions Tidende
-præsentation
KOM-dokument foreligger ikke
- 118-120** Dagsordenspunkt 12 Kommissionens rapport om implemen-

teringen af EU's Charter om Grundlæ-
gende Rettigheder
-præsentation
KOM-dokument foreligger ikke

121-125 Dagsordenspunkt 13 EU's tiltrædelse af Den Europæiske
Menneskerettighedskonvention
-*status*
KOM-dokument foreligger ikke

126-129 Dagsordenspunkt 14 SIS II
-status
KOM-dokument foreligger ikke

130-150 Dagsordenspunkt 15 Forslag til Rådets forordning om kom-
petence, lovvalg samt anerkendelse og
fuldbyrdelse af retsafgørelser vedrørende
formueforholdene mellem ægtefæller*
-præsentation
KOM(2011)0126

151-168 Dagsordenspunkt 16 Forslag til Rådets forordning om kom-
petence, lovvalg samt anerkendelse og
fuldbyrdelse af retsafgørelser vedrørende
de formueretlige konsekvenser af regi-
streret partnerskab*
-præsentation
KOM(2011)0127

Dagsordenspunkt 1: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager

Revideret notat. Ændringerne er anført i kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. 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 afslagsgrunde, der er indeholdt i forslaget. Forslaget giver endvidere mulighed for i visse situationer at foretage et andet efterforskningskridt end det, der anmodes om. Forslaget er som nævnt omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og det 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 rådsmøderne den 8.-9. november 2010 og den 2.-3. december 2010. På rådsmødet den 11.-12. april 2011 forventes formandskabet at orientere om status for drøftelserne af forslaget.

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.

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.

På rådsmødet den 2.-3. december 2010 fik Rådet forelagt en statusrapport om forslaget og en række overordnede emner blev diskuteret. På rådsmødet den 11.-12. april 2011 forventes formandskabet at orientere om status for drøftelserne af forslaget. Det forventes, at navnlig forslagens bestemmelser om afslagsgrunde vil blive drøftet.

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 bl.a., hvis en anden foranstaltning, der kan gennemføres med mindre indgribende midler, vil medføre samme resultat (proportionalitetsprincippet).*

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 særligt indgribende foranstaltninger.*

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 inde-

holder 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 rettens 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 behandlingen 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 straf-felovsovertrædelser, 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 fremsendes.

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 fuldbyrdesstaten 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 bevisoptagelse 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 anticeret 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 efterforskningsskridt er nødvendigt og proportionalt i forhold til den retssag, som efterforskningsskridtet 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 paralleltale 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 efterforskningsskridt 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 28. marts 2011*.

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. *Forslaget har endvidere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmøderne den 8.-9. november 2010 og den 2.-3. december 2010.*

Dagsordenspunkt 2: 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.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2010)0094.

Resumé

Direktivforslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og interne anliggender) den 11.-12. april 2011 at orientere om de igangværende forhandlinger med Europa-Parlamentet om forslaget. Der blev på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 opnået enighed om en generel indstilling om forslaget. 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. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man positivt indstillet over for forslaget, og man agter at tage orienteringen til efterretning.

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.

Seksuel 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.

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

2.2.3. Straffemyndighed

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

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 uden for 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 krænkelse (såkaldt ”sekundær viktimisering”).

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

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

Forhør, der foretages under efterforskningen, skal kunne videooptages og anvendes som bevis i straffesagen. Under selve straffesagen (hovedforhandlingen) skal retsmødet kunne finde sted for lukkede døre. Barneofret 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 *er blevet dømt for lovovertrædelser omfattet af direktivet, midlertidigt eller varigt kan udelukkes fra (som minimum) at udøve professionelle aktiviteter, der indebærer 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 *træffe de nødvendige foranstaltninger til at få fjernet internetsider, der indeholder eller udbreder børnepornografi, og som udbydes på deres område. Hvis det ikke er muligt at fjerne internetsider, der indeholder eller udbreder børnepornografi, skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at adgangen til internetsiderne kan blokeres for internetbrugere inden for den pågældende stats område.*

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 *forelægger en beretning for Europa-Parlamentet og Rådet med en vurdering af, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktivet.*

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, jf. straffelovens § 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 straffelovens §§ 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 utugtig optræden, med bøde eller fængsel indtil 2 år eller under særlig skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 år. Som særlig skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor barnets liv udsættes for fare, hvor der anvendes grov vold, hvor der forvoldes barnet alvorlig skade, eller hvor der er tale om forestillinger af mere systematisk eller organiseret karakter.

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

3.1.3. Børnepornografi

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

Optagelserne skal for at være omfattet af bestemmelsen indeholde ”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 nø-

genbilleder, hvor der ikke fokuseres på kønsdelene, falder derimod efter forarbejderne uden for bestemmelsen.

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

Den, som udbreder utugtige fotografier eller film, andre utugtige visuelle gengivelser eller lignende af personer under 18 år, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 år, jf. straffelovens § 235. ”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 be-

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

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

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

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

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

Tiltale rejses bl.a. ikke, hvis der er indtrådt forældelse efter straffelovens §§ 93-94, jf. straffelovens § 92. Forældelsesfristen for overtrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 24 varierer fra 2 til 15 år, jf. § 93,

stk. 1, nr. 1-4. Fristen regnes som udgangspunkt fra den dag, da den strafbare virksomhed er ophørt, jf. § 94, stk. 1. Efter straffelovens § 94, stk. 4, regnes forældelsesfristen for bl.a. overtrædelse af straffelovens §§ 210, 216-220, 222 og 223 dog tidligst fra den dag, hvor den forurettede fylder 18 år. Det samme gælder overtrædelse af straffelovens §§ 224 og 225, jf. §§ 216-220, 222 og 223.

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

3.4. Ofre

3.4.1. Advokatbistand mv.

Retsplejelovens kapitel 66 a (§§ 741 a-741 f) indeholder regler om advokatbistand og vejledning til ofre for bestemte lovovertrædelser, herunder *seksuelt misbrug af børn* (straffelovens §§ 216-223, § 224 eller § 225, jf. §§ 216-223, og § 232). 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 udgangs-

punkt 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. Rigspolitiet kan efter bekendtgørelsen bl.a. udstede fuldstændige udskrifter af kriminalregistret til udenlandsk politi, anklagemyndighed og domstole i de nordiske lande eller i lande, der er medlemmer af Europarådet, til brug for offentlige straffesager i udlandet.

Dansk ret indeholder ikke en generel adgang til at anerkende og fuldbyrde afgørelser om rettighedsfrakendelse, der vedtages i de øvrige EU-medlemsstater. En begrænset adgang til at anerkende og fuldbyrde udenlandske afgørelser om rettighedsfrakendelse følger dog af § 4 i lov om international fuldbyrdelse af straf mv., jf. lovbekendtgørelse nr. 740 af 18. juli 2005, der henviser til den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger. Ifølge konventionens artikel 2 finder konventionen bl.a. anvendelse på varig eller tidsbegrænset fortabelse af rettigheder. Konventionen er indtil videre alene ratificeret af 12 EU-medlemsstater (*Belgien, Bulgarien, 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 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 høringsvar 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 afbilleder 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 ofret bor.

Joan-Søstrene foreslår, at der fra sagens start altid skal beskikkes en bistandsadvokat. 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 direktiv 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 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 var positivt indstillede over for forslaget, men har stillet en række ændringsforslag hertil. Ændringsforslagene vedrører bl.a. sexturisme, sanktioner, rettighedsfrakendelse, forebyggelse, offerbeskyttelse samt sletning og blokering af hjemmesider.*

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 28. marts 2011.

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 2.-3. *december 2010*.

Dagsordenspunkt 3: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passagerlisteoplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2011) 32

Resumé

Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Direktivforslaget har til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning om luftfartsselskabers videregivelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) i forbindelse med internationale flyvninger til og fra medlemsstaterne og om behandlingen af disse oplysninger med henblik på at bekæmpe terrorhandlinger og grov kriminalitet. Forslaget lægger op til, at medlemsstaterne skal udpege et såkaldt PNR-kontor, der skal være ansvarlig for indsamling og behandling af PNR-oplysninger. Forslaget indeholder endvidere bestemmelser om luftfartselskabernes forpligtelser til at videregive oplysninger. Herudover indeholder forslaget bestemmelser om behandlingen af de indsamlede oplysninger, om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, videregivelse af oplysninger til tredjelande, og hvor længe oplysningerne må opbevares. Forslaget indeholder endelig bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget er som nævnt omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og det har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet positiv over for forslaget. Det er forventningen at direktivforslaget vil blive behandlet på rådsmødet den 11.-12. april 2011 med henblik på udveksling af synspunkter om udvalgte problemstillinger.

1. Baggrund

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

I Stockholmprogrammet, der fastlægger de overordnede rammer for samarbejdet om retlige og indre anliggende og udstikker prioriteterne på området for 2010-2014, opfordres Kommissionen bl.a. til at fremsætte et

nyt forslag om anvendelse af PNR-oplysninger med henblik på retshåndhævelse.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. oktober 2010 præsenterede Kommissionen meddelelsen ”Oversigt over information på området frihed, sikkerhed og retfærdighed”. Meddelelsen har til formål at skabe et grundlag for en grundig evaluering og sammenhængende udvikling af nuværende og kommende instrumenter, som regulerer indsamling, lagring og udveksling af personoplysninger. Af meddelelsen fremgår det bl.a., at Kommissionen i begyndelsen af 2011 vil fremlægge en ”passagerlistepakke” bestående af: 1) En meddelelse om en EU-ekstern PNR-strategi, der indeholder de hovedprincipper, som skal være vejledende for forhandling af aftaler med tredjelande, 2) forhandlingsdirektiver for en genforhandling af PNR-aftaler med USA og Australien og forhandlingsdirektiver for en ny aftale med Canada og 3) et nyt forslag til et fælles europæisk instrument om udveksling af PNR-oplysninger.

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

Direktivforslaget var sat på dagsordenen for rådsmødet den 24.-25. februar 2011 med henblik på præsentation. Forslaget blev imidlertid på grund af tidsnød taget af den endelige dagsorden for rådsmødet.

Det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat under henvisning til 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.

Det bemærkes, at Danmark ikke vil have mulighed for at gennemføre direktivforslaget ensidigt, da det indeholder bestemmelser om gensidige forpligtelser. Det vil således kræve en parallelaftale eller anden form for samarbejdsaftale mellem Danmark og EU, hvis Danmark – på mellemfolkeligt grundlag – skal være omfattet af den foreslåede ordning.

2. Indhold

2.1. Generelt

Direktivforslaget er fremsat under henvisning til TEUF, navnlig artikel 82, stk. 1, litra d, og artikel 87, stk. 2, litra a. Det følger af artikel 82, stk. 1, litra d, at Europa-Parlamentet og Rådet kan vedtage foranstaltninger med henblik på at fremme samarbejdet mellem judicielle eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne i forbindelse med strafforfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser. Efter artikel 87, stk. 2, litra a, kan Europa-Parlamentet og Rådet fastlægge foranstaltninger vedrørende indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger.

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

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

2.2.1. Forpligtelser for luftfartsselskaberne

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

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

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

Det fremgår af forslaget, at der skal udarbejdes en liste over fælles protokoller og ”understøttede dataformater”. Senest et år efter vedtagelsen skal al videregivelse af PNR-oplysninger fra luftfartsselskaberne til passageroplysningsenhederne ske i henhold til de fælles protokoller og understøttede dataformater. Alle luftfartselskaber er forpligtede til at vælge og over for passageroplysningsenhederne at identificere den fælles protokol og det fælles dataformat, som anvendes i forbindelse med videregivelse af PNR-oplysninger.

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

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

- ”1) PNR-nummer
- 2) Dato for reservationen/udstedelsen af billetten
- 3) Planlagt(e) rejsedato(er)
- 4) Navn(e)
- 5) Adresse og kontaktoplysninger (telefonnummer, e-mailadresse)
- 6) Alle oplysninger om betaling, herunder faktureringsadresse
- 7) Hele rejseruten for hvert sæt PNR-oplysninger
- 8) Oplysninger om faste passagerer
- 9) Rejsebureau/rejsekonsulent
- 10) Rejsestatus for passagerer, herunder bekræftelser, indcheckningsstatus, no show- og go show-oplysninger
- 11) Delte PNR-dataelementer
- 12) Generelle bemærkninger (herunder alle tilgængelige oplysninger om uledsagede mindreårige under 18 år såsom den mindreåriges navn og køn, alder og sprog, navnet på og kontaktoplysninger for den ansvarlige voksne ved afrejsen, og dennes forhold til den mindreårige, navnet på og kontaktoplysninger for den ansvarlige

voksne ved ankomsten, og dennes forhold til den mindreårige, ledsagende lufthavnsmedarbejder ved afgang og ankomst).

- 13) Oplysninger i billetribrikkerne, herunder billetnummer, datoen for udstedelsen af billetten, enkeltbilletter og automatisk billetprisangivelse (Automated Ticket Fare Quote)
- 14) Sædenummer og andre pladsoplysninger
- 15) Oplysninger om code-sharing
- 16) Fuldstændige bagageoplysninger
- 17) Antal medrejsende og disses navne i forbindelse med en reservation
- 18) Alle indsamlede forhåndsoplysninger om passagerer (API-oplysninger)
- 19) Oversigt over alle ændringer af PNR-oplysningerne under punkt 1-18”

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

Direktivforslaget er begrænset til kun at gælde i forhold til internationale flyvninger. En international flyvning er efter forslaget ”enhver ruteflyvning eller ikke-ruteflyvning, som foretages af et luftfartsselskab, med afgang fra et tredjeland og planlagt landing på en EU-medlemsstats område eller med planlagt afgang fra en EU-medlemsstats område og med endeligt bestemmelsessted i et tredjeland, herunder i begge tilfælde også transfer- eller transitflyvninger”. Forslaget indeholder imidlertid en bestemmelse om, at Kommissionen to år efter direktivets ikrafttræden skal foretage en vurdering af muligheden og behovet for at udvide direktivets anvendelsesområde til også at omfatte interne flyvninger – dvs. flyvninger mellem to EU-medlemsstater (der ikke er transfer- eller transitflyvninger i forbindelse med rejser til eller fra tredjelände).

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

2.2.2. PNR-kontorer

Forslaget forpligter medlemsstaterne til at oprette eller udpege en myndighed med kompetence til at forebygge, opdage, efterforske og retsfor-

følge terrorhandlinger og grov kriminalitet eller en del af en sådan myndighed, der skal fungere som nationalt PNR-kontor. PNR-kontoret skal være ansvarlig for indsamling af PNR-oplysninger fra luftfartselskaber og for opbevaring, analyse samt eventuel videregivelse og udveksling af de indsamlede oplysninger.

2.2.3. Opbevaring, behandling, videregivelse og udveksling af PNR-oplysninger

Direktivforslaget lægger op til, at medlemsstaterne skal sikre, at de indsamlede PNR-oplysninger opbevares i en database hos det nationale PNR-kontor i 30 dage efter videregivelsen til PNR-kontoret i den medlemsstat, på hvis område den internationale flyvning lander eller har afgang. Videregiver flyselskaberne andre oplysninger end dem, der er anført i det ovenfor nævnte bilag, skal PNR-kontoret straks ved modtagelsen slette sådanne oplysninger.

Ved udløbet af de 30 dage skal PNR-oplysningerne opbevares i yderligere 5 år. I dette tidsrum skal alle ”dataelementer”, der kan tjene til at identificere de passagerer, som PNR-oplysningerne vedrører, imidlertid maskeres. De anonymiserede PNR-oplysninger må kun være tilgængelige for et begrænset antal særligt udvalgte medarbejdere. Adgang til de fuldstændige PNR-oplysninger kræver en særlig tilladelse, der kun kan meddeles i nærmere bestemte tilfælde. Ved udløbet af de fem år skal de indsamlede PNR-oplysninger slettes.

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

- identificering af personer, der kan være involveret i en terrorhandling, grov kriminalitet, herunder eller grov international kriminalitet, og som det er nødvendigt, at de kompetente nationale retshåndhævende myndigheder undersøger nærmere,
- besvarelse af behørigt begrundede anmodninger fra kompetente retshåndhævende myndigheder i forbindelse med konkrete sager vedrørende forebyggelse, opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af en terrorhandling eller grov kriminalitet, samt

- analyse og uformning af generelle vurderingskriterier, der vil kunne anvendes i forbindelse med vurderingen af passagerer forud for deres afrejse eller ankomst og dermed bidrage til at identificere personer, der kan være involveret i en terrorhandling eller grov international kriminalitet.

Terrorhandlinger er efter forslaget ”de lovovertrædelser i henhold til national lovgivning, der er omhandlet i artikel 1-4 i Rådets rammeafgørelse” (2002/475/RIA).

Grov kriminalitet er efter forslaget de former for lovovertrædelser i henhold til national lovgivning, der fremgår af artikel 2, stk. 2, i Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og om procedureerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (2002/584/RIA) (den såkaldte positivliste), ”hvis de kan straffes med frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst tre år i henhold til en medlemsstats nationale ret; medlemsstaterne kan imidlertid udelukke mindre lovovertrædelser, i forbindelse med hvilke behandlingen af PNR-oplysninger under hensyntagen til deres respektive strafferetssystemer ikke ville være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet”. Den nævnte positivliste indeholder 32 alvorlige forbrydelser. Det drejer sig bl.a. terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer, internetkriminalitet, miljøkriminalitet, menneskesmugling, forsætligt manddrab, grov legemsbeskadigelse og organiseret eller væbnet tyveri.

Grov international kriminalitet er efter forslaget de former for lovovertrædelser, der fremgår af den nævnte bestemmelse i Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre, hvis de kan straffes med frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst tre år i henhold til en medlemsstats nationale ret, og

- i) de begås i mere end én stat
- ii) de begås i én stat, men en væsentlig del af forberedelsen, planlægningen, styringen eller kontrollen har fundet sted i en anden stat
- iii) de begås i én stat, men involverer en organiseret kriminel gruppe, som udfører kriminelle aktiviteter i mere end én stat, eller

- iv) de begås i én stat, men har betydelige konsekvenser i en anden stat.

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

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

Det følger af direktivforslaget, at medlemsstaterne under visse betingelser kan udveksle oplysninger og eventuelle analyseresultater. Udvekslingen skal som udgangspunkt finde sted via de nationale passageroplysningsenheder. Kun i tilfælde, hvor det er nødvendigt for at forebygge en umiddelbar og alvorlig trussel mod den offentlige sikkerhed kan en anden kompetent myndighed (end PNR-kontoret) direkte anmode en anden medlemsstats PNR-kontor om oplysninger.

Identificerer en medlemsstats PNR-kontor på baggrund af en analyse af de indsamlede PNR-oplysninger en eller flere personer, der kan være involveret i en terrorhandling eller grov kriminalitet, videregives de relevante oplysninger eller analyseresultater til passageroplysningsenhederne i de andre medlemsstater, hvis det anses for nødvendigt for at forebygge, opdage, efterforske eller retsforfølge terrorhandling eller grov kriminalitet.

En medlemsstats PNR-kontor har om nødvendigt ret til at anmode en hvilken som helst anden medlemsstats PNR-kontor om PNR-oplysninger, der opbevares i den anden medlemsstats database, og om nødvendigt også om resultatet af behandlingen af oplysningerne. Ved fremsættelse af anmodninger senere end 30 dage efter videregivelsen fra luftfartsselskabet til PNR-kontoret i den medlemsstat, på hvis område flyvningen havde landing eller afgang, kan der som udgangspunkt kun opnås adgang til anonymiserede PNR-oplysninger. Kun under ekstraor-

dinære omstændigheder og med henblik på reaktion på en konkret trussel eller en konkret efterforskning eller retsforfølgning i forbindelse med terrorhandlinger eller grov kriminalitet kan der anmodes om adgang til de fuldstændige PNR-oplysninger.

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

2.2.4. Beskyttelse af personoplysninger mv.

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

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

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

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

tilsynsmyndighedernes kontrol af databehandlingens lovlighed og egenkontrollen samt for at sikre datasikkerheden.

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

Det fremgår også af direktivforslaget, at det er forbudt for PNR-kontorerne og de kompetente nationale myndigheder at videregive PNR-oplysninger til private parter (i såvel medlemsstaterne som i tredjelande).

Direktivforslaget indeholder endelig en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre fastsættelsen af passende og effektive sanktioner for overtrædelse af en række bestemmelser.

3. Gældende dansk ret

3.1. Luftfartsloven

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

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

3.2. Udlændinge- og toldlovgivningen

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

3.3. Persondataloven

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

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

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

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 det, at forslaget ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Da forslaget som nævnt ikke vil være bindende for Danmark, har forslaget ikke statsfinansielle konsekvenser.

Hvis direktivforslaget fandt anvendelse i Danmark, skønnes det at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Det er imidlertid på nuværende tidspunkt ikke muligt at anslå omfanget heraf.

5. Høring

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

Forslaget er sendt i høring hos Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste, Rigsadvokaten, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Datatilsynet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af offentlige anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Danske Advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Air Greenland A/S, Airport Coordination Denmark A/S, AOPA Danmark, Atlantic Airways, Billund Lufthavn, Cabin Union Denmark, Cimber Air A/S, Danish Air Transport ApS, Dansam, Dansk Flyvelederforening, DALPA, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Naviair, Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane, Københavns Lufthavne A/S, Novia, Rådet for Større Flyvesikkerhed, SAS - Afdeling AZ, Servisair Danmark A/S, Star Air A/S, Trafikstyrelsen, Sun-Air of Scandinavia A/S, Danish Business Travel Association, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark (RiD), Danmarks Rejsebureau Forening, Flyvebranchens Personaleunion, Brancheforeningen Dansk Luftfart, Kgl. Dansk Aeroklub, Primera Air, Thomas Cook Airlines, Transavia, Cimber Sterling, Dansk Erhverv og Jet Time A/S.

Justitsministeriet har fastsat høringsfristen til den 27. april 2011.

6. Nærhedsprincippet

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

”De retshåndhavende myndigheder skal have effektive redskaber til at bekæmpe terrorisme og grov kriminalitet med. Da de fleste

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

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

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

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 overordnet positivt indstillet over for forslaget.

9. Europa-Parlamentet

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

Forslaget har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 28. marts 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Dagsordenspunkt 4: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om retten til information under straffesager

Revideret notat. Ændringerne er anført i kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2010) 392 endelig

Resumé

Direktivforslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Direktivforslaget har til formål at opstille minimumsregler vedrørende mistænkt og tiltalt ret til information under straffesagen. Forslaget indeholder bl.a. regler om retten til generel mundtlig information om mistænkt og tiltalt 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 som nævnt omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og det 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. Der blev på rådsmødet den 2.-3. december 2010 opnået generel enighed om forslaget i Rådet. Det er forventningen, at formandskabet vil redegøre for status for forhandlingerne med Europa-Parlamentet på rådsmødet den 11.-12. april 2011.

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. Hertil kommer, at gensidig anerkendelse kan nødvendiggøre regler, der har til formål at beskytte mistænkt og tiltalt rettigheder.

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 tiltalt 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 tiltalt 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.

Forslaget blev drøftet på rådsmødet den 7.-8. oktober 2010, den 8.-9. november 2010 og den 2.-3. december 2010, hvor der blev opnået enighed blandt medlemsstaterne om en generel indstilling til forslaget. *På rådsmødet den 24.-25. februar 2011 orienterede formandskabet om status for direktivforslagets behandling i Europa-Parlamentet.*

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 straffesager, der behandles af forvaltningsmyndigheder i forbindelse med overtrædelse af f.eks. konkurrencelovgivningen. 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 samt 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 lovlig.

Forslaget indebærer endvidere, at medlemsstaterne skal sikre, at der mindst én gang gives personen eller dennes advokat adgang til aktindsigt i alle væsentlige bevismidler med henblik på forberedelse af forsvaret og for at sikre en retfærdig rettergang.

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 kan medføre alvorlig risiko for en anden persons grundlæggende rettigheder, eller hvis det er strengt nødvendigt for at beskytte en vigtig offentlig interesse.

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.

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 kan forstå, 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 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 for-

svar, 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 procedurerne 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.

Rammeafgårelsen 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, 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 gæl-

der 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 Retssikkerhedsfonden.

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, 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 even-

tuelle 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 gennemførelse 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 medlemsstaters 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.

Forslaget er blevet behandlet i Europa-Parlamentets Libe-udvalg, der umiddelbart er positivt indstillet over for forslaget, men den 17. marts 2011 har fremsat en række ændringsforslag. Det er bl.a. foreslået at udvide anvendelsesområdet for visse af forslagets bestemmelser, således at de rettigheder, som forslaget omhandler, ikke kun skal gælde i forbindelse med anholdelser, men også i forbindelse med andre former for frihedsberøvelser.

Europa-Parlamentets ændringsforslag vil indgå i trilogforhandlingerne mellem Kommissionen, Rådet og 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 28. marts 2011.

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, den 8. og 9. november 2010, den 2.-3. december 2010 og *den 24.-25. februar 2011.*

Dagsordenspunkt 5: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om angreb på informationssystemer og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2005/222/RIA

Revideret notat. Ændringerne er anført med kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2010) 0517

Resumé

Direktivforslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Forslaget har til formål at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning i forhold til den gældende rammeafgørelse om angreb på informationssystemer (2005/222/RIA). Forslaget indeholder en række forpligtelser for medlemsstaterne særligt med hensyn til kriminalisering af forskellige former for IT-kriminalitet og fastsætter bl.a. minimumsregler for straffene herfor. Forslaget indeholder desuden bestemmelser, der har til formål at forbedre samarbejdet mellem de retlige og andre kompetente myndigheder, herunder politiet og andre retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget er som nævnt omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og det har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. 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 11.-12. april 2011 med henblik på delvis generel indstilling.

1. Baggrund

Den 30. september 2010 fremsatte Kommissionen et direktivforslag om angreb på informationssystemer. Formålet med forslaget er at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning i forhold til den gældende rammeafgørelse om angreb på informationssystemer (2005/222/RIA). Forslaget bygger på denne rammeafgørelse og Europarådets konvention om IT-kriminalitet af 23. november 2001. Kommissionen har derudover medtaget enkelte nye elementer.

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

Forslaget blev præsenteret på rådsmødet den 8. og 9. november 2010 og drøftet på rådsmødet den 24.-25. februar 2011. Det er forventningen, at

forslaget vil blive behandlet på rådsmødet den 11.-12. april 2011 med henblik på delvis generel indstilling.

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.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget til direktiv er fremsat efter artikel 83 i TEUF, hvorefter Europa-Parlamentet og Rådet bl.a. på området for grænseoverskridende edb-kriminalitet af særlig grov karakter ved direktiv kan fastsætte minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, og for straffene herfor.

Direktivforslaget har til formål at tilnærme medlemsstaternes strafferetlige regler til hinanden med hensyn til angreb på informationssystemer og at forbedre samarbejdet mellem de retlige og andre kompetente myndigheder, herunder politiet og andre retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne.

Det foreslås, at den eksisterende rammeafgørelse om angreb på informationssystemer (2005/222/RIA) ophæves.

Direktivet fastsætter nærmere bestemmelser om de strafbare handlinger i forbindelse med angreb på informationssystemer og fastsætter minimumsregler for straffene herfor. Der lægges endvidere op til en styrkelse af den eksisterende struktur med døgnbemandede kontaktpunkter.

Direktivforslaget lægger i vidt omfang op til at videreføre den gældende rammeafgørelse, men forslaget indeholder også en række nye elementer, som har til formål at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning på området, tilføjes. Det drejer sig om:

- 1) Kriminalisering af "værktøj", der anvendes til at begå lovovertrædelserne,
- 2) nye skærpende omstændigheder,
- 3) kriminalisering af "ulovlig opfangning" ikke-offentlige overførsler af edb-data,
- 4) styrkelse af den eksisterende struktur med døgnbemandede kontaktpunkter, og
- 5) nye regler vedrørende indsamling af statistiske oplysninger om it-forbrydelser.

Forslaget indeholder på den baggrund bestemmelser om, hvilke strafbare handlinger der som minimum skal kriminaliseres, sanktioner, straffemyndighed, informationsudveksling, overvågning og statistik.

De nye bestemmelser i direktivforslaget vedrørende "ulovlig opfangning" og "værktøjer" bygger på tilsvarende bestemmelser i Europarådets konvention om IT-kriminalitet.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

2.2.1. Strafbare handlinger

Forslagets indledende bestemmelser om ulovlig adgang til informationssystemer, ulovligt indgreb i informationssystemer og ulovligt indgreb i data svarer til den gældende rammeafgørelse.

Efter forslaget skal medlemsstaterne i grovere tilfælde kriminalisere forsætlig uretmæssig adgang til et informationssystem ("hacking") eller en del heraf.

Medlemsstaterne skal endvidere kriminalisere forsætligt og uretmæssigt forårsagelse af en alvorlig hindring eller afbrydelse af et informationssystems drift ved at indlæse eller overføre edb-data eller ved at beskadige, slette, forvanske, ændre, tilbageholde eller hindre adgang til dets edb-data, i det mindste i grovere tilfælde.

Medlemsstaterne forpligtes endvidere til i grovere tilfælde at kriminalisere forsætlig uretmæssig sletning, beskadigelse, forvanskning, ændring,

tilbageholdelse eller hindring af adgang til edb-data i et informationssystem.

Direktivforslaget indeholder som noget nyt en bestemmelse om ”ulovlig opfangning”. Ifølge bestemmelsen skal medlemsstaterne kriminalisere forsætligt og uretmæssigt opfangning af ikke-offentlige overførsler af edb-data til, fra eller inden for et informationssystem, herunder elektromagnetisk stråling fra et informationssystem (der indeholder sådanne edb-data) ved hjælp af tekniske hjælpemidler. Bestemmelsen omfatter bl.a. aflytning af ikke offentligt tilgængelige elektroniske data, som transmitteres fra et edb-system til et andet, eller som er lagret i et edb-system, herunder elektromagnetisk stråling fra et edb-system, der indeholder sådanne elektroniske data.

Direktivforslaget indeholder også en bestemmelse om udbredelse og besiddelse af ”værktøjer”, dvs. de anordninger og adgangsmidler til edb-systemer, som kan anvendes til at begå en af de strafbare handlinger. Ifølge forslaget skal medlemsstaterne kriminalisere forsætlig og uretmæssig fremstilling, salg, erhvervelse (med henblik på brug), import, besiddelse, distribution eller i øvrigt at stille sådanne anordninger og adgangsmidler til rådighed med henblik på at begå en af de strafbare handlinger omfattet af direktivet.

Som ”værktøjer” i direktivets forstand nævnes anordninger, herunder edb-programmer, der hovedsagelig er beregnet eller tilpasset til at begå en af de strafbare handlinger nævnt i direktivet, og edb-password, adgangskoder eller tilsvarende data, hvorved der kan opnås adgang til et helt informationssystem eller dele heraf.

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne kriminalisere medvirken til og forsøg på de nævnte strafbare handlinger.

2.2.2. Sanktioner

Direktivforslaget pålægger medlemsstaterne at sikre, at de foreslåede strafbare handlinger kan straffes med strafferetlige sanktioner med en maksimal fængselsstraf på mindst to år.

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne sikre, at de nævnte strafbare handlinger kan straffes med strafferetlige sanktioner med en maksimal fængselsstraf på mindst fem år, når de begås inden for rammerne af en kriminel organisation.

Forslaget indeholder i forhold til den gældende rammeafgørelse en række tilføjelser om, hvornår der foreligger skærpende omstændigheder. Medlemsstaterne skal således sikre, at de strafbare handlinger kan straffes med strafferetlige sanktioner med en maksimal fængselsstraf på mindst fem år, når de begås ved hjælp af et værktøj, som er beregnet til at foretage angreb, der berører et betydeligt antal informationssystemer, eller angreb, der volder betydelig skade som f.eks. afbrydelse af systemtjenester, økonomiske omkostninger eller tab af personlige data. Medlemsstaterne skal endvidere sørge for, at de strafbare handlinger kan straffes med strafferetlige sanktioner med en maksimal fængselsstraf på mindst fem år, når de begås ved at skjule gerningsmandens rigtige identitet og skade den, som identiteten egentlig tilhører.

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

2.2.3. Straffemyndighed

Direktivforslaget forpligter medlemsstaterne til at etablere straffemyndighed (jurisdiktion), når lovovertrædelsen er begået helt eller delvist på medlemsstatens område. Medlemsstaten skal i sådanne tilfælde sørge for, at der er straffemyndighed, hvor gerningsmanden begår lovovertrædelsen, mens den pågældende fysisk befinder sig på landets område. Det gælder uanset, om lovovertrædelsen er rettet mod et informationssystem på det pågældende lands territorium eller et andet lands territorium. Herudover forpligtes medlemsstaterne til at etablere straffemyndighed i det tilfælde, hvor lovovertrædelsen begås mod et informationssystem på landets område, uanset om gerningsmanden på gerningstidspunktet fysisk befandt sig på det pågældende lands område.

Medlemsstaterne forpligtes endvidere til at etablere straffemyndighed, når lovovertrædelsen er begået af statsborgere i det pågældende land eller en person, som har bopæl på medlemsstatens område eller for at skaffe en juridisk person, som har hjemsted på medlemsstatens område, vind-
ing.

2.2.4. Informationsudveksling

Direktivforslaget indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til inden en vis tidsfrist at efterkomme anmodninger om bistand fra de operationelle kontaktpunkter. Medlemsstaterne skal endvidere sørge for at etablere procedurer, som gør det muligt at besvare hasteanmodninger inden 8 timer. Formålet hermed er at sikre, at kontaktpunkterne inden en nærmere fastsat frist oplyser, om de kan finde en løsning på anmodningen, og hvornår det kontaktpunkt, der fremsætter anmodningen, kan forvente, at dette sker.

2.2.5. Overvågning og statistik

Direktivforslaget pålægger medlemsstaterne at sikre, at der i medlemsstaten findes et passende system til registrering, fremstilling og fremlæggelse af statistiske oplysninger om de lovovertrædelser, der er omfattet af forslaget.

3. Gældende dansk ret

3.1. Strafbare handlinger og sanktioner

Justitsministeriets udvalg om økonomisk kriminalitet og datakriminalitet (Brydensholt-udvalget) afgav i september 2002 betænkning nr. 1417/2002 om IT-kriminalitet. I betænkningen behandlede navnlig spørgsmålet om, i hvilket omfang udviklingen på IT-området nødvendiggør nye straffebestemmelser eller ændring af gældende bestemmelser. På grundlaget af betænkningen og for at Danmark kunne ratificere Europarådets konvention om IT-kriminalitet samt med henblik på Danmarks deltagelse i rammeafgårelsen om angreb på informationssystemer gennemførtes i 2004 en række straffelovsændringer, herunder straffelovens §§ 193 og 263 (lov nr. 352 af 19. maj 2004).

Efter straffelovens § 193 straffes den, der på retsstridig måde fremkalder omfattende forstyrrelse i driften af almindelige samfærdselsmidler, offentlig postbesørgelse, telegraf- eller telefonanlæg, radio- eller fjernsynsanlæg, informationssystemer eller anlæg, der tjener til almindelig forsyning med vand, gas, elektrisk strøm eller varme, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år. Begås forbrydelsen groft uagtsomt, er straffen bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Ved lovændringen i 2004 ændredes det tidligere anvendte begreb ”databehandlingsanlæg” i straffelovens § 193, stk. 1, til ”informationssysteme

mer”, der er neutralt i forhold til mulige teknologiske løsninger. Ved et informationssystem forstås en computer eller andet databehandlingsanlæg. Omfattet heraf er navnlig personlige computere, herunder både stationære og bærbare computere. Også andet elektronisk udstyr vil imidlertid kunne være omfattet, hvis udstyret har funktioner svarende til dem, der findes i computere. Det gælder således elektronisk udstyr, der kan anvendes til at oprette og/eller behandle dokumenter, billeder og lyde, udføre regnskabsfunktioner og lignende, herunder også hvis sådanne funktioner senere forekommer i kombination med andet elektronisk udstyr, f.eks. fjernsyn.

Efter straffelovens § 263, stk. 2, om krænkelse af datahemmeligheden (hacking), straffes den, der uberettiget skaffer sig adgang til en andens oplysninger eller programmer, der er bestemt til at bruges i et informationssystem med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Begås forholdet med forsæt til at skaffe sig eller gøre sig bekendt med oplysninger om en virksomheds erhvervshemmeligheder eller under andre særligt skærpende omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 6 år. Dette gælder endvidere, når der er tale om overtrædelser af mere systematisk eller organiseret karakter. Det vil afhænge af en konkret vurdering, om overtrædelserne skønnes at være af mere systematisk eller organiseret karakter.

For databedrageri straffes efter straffelovens § 279 a den, som for derigennem at skaffe sig eller andre uberettiget vinding retsstridigt ændrer, tilføjer eller sletter oplysninger eller programmer til elektronisk databehandling eller i øvrigt retsstridigt forsøger at påvirke resultatet af sådan databehandling. Efter straffelovens § 285 straffes databedrageri med fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Det følger af straffelovens § 286, stk. 2, at straffen for databedrageri kan stige til fængsel indtil 8 år, når forbrydelsen er af særlig grov beskaffenhed, eller fordi forbrydelsen er udført af flere i forening, eller som følge af omfanget af den opnåede eller tilsigtede vinding, eller når der er begået et større antal forbrydelser.

Efter straffelovens § 291 straffes den, der ødelægger, beskadiger eller bortskaffer ting, der tilhører en anden, med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Øves der hærværk af betydeligt omfang, af mere systematisk eller organiseret karakter, eller er gerningsmanden tidligere fundet skyldig efter hærværksbestemmelsen eller en række nærmere angivne bestemmelser (herunder den nævnte bestemmelse i straffelovens § 193), kan straffen stige til fængsel i 6 år.

Efter § 293, stk. 2, straffes den, der uberettiget hindrer en anden i helt eller delvis at råde over ting, med bøde eller fængsel indtil 1 år. Straffen kan stige til fængsel i 2 år, hvor der er tale om overtrædelser af mere systematisk eller organiseret karakter, eller der i øvrigt foreligger særligt skærpende omstændigheder. Bestemmelsen blev ændret i 2004, hvorved det blev præciseret, at bestemmelsen også omfatter elektroniske rådighedshindringer. Elektronisk rådighedshindring kan eksempelvis forekomme ved "e-mail bomber" (f.eks. såkaldte Denial-of-Service angreb), der består i at hindre almindelig brug af systemet ved at forårsage overbelastning eller nedbrud.

3.2. Forsøg og medvirken

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

3.3. Bestemmelser om straffastsættelse

Efter straffelovens § 80 skal der ved straffens udmåling tages hensyn til lovovertrædelsens grovhed og til oplysninger om gerningsmandens person. Efter straffelovens § 81 vil bl.a. det forhold, at gerningen er begået af flere i forening, og/eller at gerningen er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet som udgangspunkt være at anse som en skærpende omstændighed.

3.4. 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.

3.5. Straffemyndighed

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

Hovedreglen om dansk straffemyndighed er det såkaldte territorialprincip, jf. straffelovens § 6, hvorefter handlinger, som er begået i Danmark, hører under dansk straffemyndighed. Herudover følger det af straffelovens §§ 7-8 b, at handlinger, som er begået uden for Danmark, i en række nærmere bestemte tilfælde hører under dansk straffemyndighed. Det gælder f.eks. efter omstændighederne, når en lovovertrædelse er begået i

udlandet af en dansk statsborger eller mod en dansk statsborger (jf. henholdsvis straffelovens § 7 om det aktive personalprincip og § 7 a om det passive personalprincip).

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

3.6. Informationsudveksling

Danmark er tilsluttet G8-landenes 24-timers/7 dages informationsnet til bekæmpelse af højteknologikriminalitet. Rigspolitiets Kommunikationscenter er i den forbindelse udpeget som kontaktpunkt, og centeret har døgnet rundt en specialist i højteknologikriminalitet fra Nationalt Efterforskningsstøttecenter (NEC) tilknyttet. Denne specialist kan til enhver tid formidle kontakt til den relevante politikreds, der vil kunne træffe operative foranstaltninger.

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.

I 2004 gennemførtes som nævnt de ændringer i straffeloven, der var nødvendige for, at Danmark kunne ratificere Europarådets konvention om IT-kriminalitet, og for at Danmark kunne gennemføre deltage i vedtagelsen af rammeafgørelsen om angreb på informationssystemer. De nye bestemmelser i direktivforslaget vedrørende ”ulovlig opfangning” og ”værktøjer” bygger som nævnt på tilsvarende bestemmelser i Europarådets konvention.

Hvis forslaget til direktiv fandt anvendelse i Danmark, vurderes det, at dansk lovgivning allerede i vidt omfang opfylder de forpligtelser, der er indeholdt i direktivforslaget. En gennemførelse i dansk ret ville imidlertid nødvendiggøre enkelte lovændringer, bl.a. at strafferammen i hvert fald i en bestemmelse skal forhøjes til 2 år. Det kan endvidere ikke ude-

lukkes, at forslaget bestemmelse om skærpende omstændigheder kunne nødvendiggøre visse lovændringer.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Da forslaget som nævnt ikke vil være bindende for Danmark, har forslaget ikke statsfinansielle konsekvenser.

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

5. Høring

Forslaget er den 2. november 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, Datatilsynet, 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, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste og Institut for Menneskerettigheder har ikke bemærkninger til forslaget.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra **Rigsadvokaten** og **Datatilsynet**.

Rigsadvokaten har i forhold til forslaget om, at medlemsstaterne skal sikre, at hasteanmodninger om oplysninger om strafbare handlinger kan besvares inden for 8 timer, anført, at det ikke fremgår nærmere af forslaget, hvilke former for anmodninger, der er omfattet af denne bestemmelse. Såfremt bestemmelsen finder anvendelse på oplysninger, der indhentes i form af retshjælp, er det Rigsadvokatens opfattelse, at man ikke i alle tilfælde vil kunne imødekomme hasteanmodninger inden for en tidsfrist på 8 timer. For så vidt angår bestemmelsen om, at der forpligter medlemsstaterne skal sikre, at der i medlemsstaten findes et passende system til registrering, fremstilling og fremlæggelse af visse statistiske oplysninger, anfører Rigsadvokaten, at en sådan forpligtelse giver anled-

ning til både praktiske og ressourcemæssige overvejelser. Rigsadvokaten anfører, at det navnlig vil være forbundet med praktiske og ressourcemæssige vanskeligheder, hvis der i tilknytning til en eventuel statistik over antallet af anmeldelser vil skulle gives oplysninger om, hvad der er foretaget i anledning af den enkelte anmeldelse, herunder i hvilket omfang der er sket efterforskning, retsforfølgning og domfældelse.

Datatilsynet har noteret sig, at informationsudveksling mellem medlemsstaterne efter forslaget skal ske i overensstemmelse med reglerne om databeskyttelse. Herudover har Datatilsynet ikke bemærkninger.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet bl.a. anført, at it-kriminalitet og navnlig angreb på informationssystemer har en væsentlig grænseoverskridende dimension, som er mest iøjnefaldende i forbindelse med omfattende angreb, hvor de forskellige elementer af angrebet ofte befinder sig på forskellige steder og i forskellige lande. Forslaget vil efter Kommissionens opfattelse medføre en yderligere indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes materielle strafferet og retsplejeregler på området.

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 generelt positivt indstillet over for forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget til direktiv behandles efter den fælles beslutningsprocedure (TEUF artikel 294), der indebærer, at forslaget skal behandles i 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 28. marts 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 24.-25. februar 2011.

Dagsordenspunkt 6: Beskyttelse af ofre – præsentation af konklusioner fra seminaret ”Protecting Victims in the EU – the Road Ahead”

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Det ungarske formandskab forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 at præsentere konklusionerne fra seminaret ”Protecting Victims in the EU – the Road Ahead”, som afholdes i Budapest den 23.-24. marts 2011. Formandskabet og Kommissionen forventes endvidere at redegøre for den planlagte opfølgning på seminaret. Sagen giver ikke anledning til overvejelser 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 tage præsentationen af konklusionerne fra seminaret og opfølgningen herpå til efterretning.

1. Baggrund

Det fremgår af det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender (Stockholm-programmet), som medlemsstaterne vedtog i december 2009, 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.

I januar 2010 tog 12 EU-medlemsstater, herunder Ungarn, initiativ til et forslag til direktiv om den europæiske beskyttelsesordre. 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 (fuldbyrdsstaten), hvis den beskyttede person befinder sig i denne medlemsstat. Forslaget til direktiv om den europæiske beskyttelsesordre er endnu ikke vedtaget. Det bemærkes i den forbindelse, at der er uenighed om, hvorvidt TEUF artikel 82, der angår strafferetligt samarbejde, udgør den fornødne hjemmel, hvis direktivet også skal omfatte nationale beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet i civile eller administrative procedurer, og som ikke er en følge af en strafbar handling.

Det forventes endvidere, at Kommissionen i maj 2011 fremlægger en såkaldt offerpakke, der skal sikre rettigheder, beskyttelse og støtte til ofre for kriminalitet. Det fremgår af Kommissionens meddelelse om ”Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for EU’s borgere – Handlingsplan om gennemførelse af Stockholm-programmet”, at offerpakken vil indeholde et lovgivningsforslag om et samlet instrument for beskyttelse af ofre og handlingsplan for praktiske foranstaltninger, herunder udvikling af en europæisk beskyttelsesordre. Herudover kendes det nærmere indhold af offerpakken ikke.

Det ungarske formandskab har i samarbejde med EU’s Agentur for Grundlæggende Rettigheder indbudt til et seminar under overskriften ”Protecting Victims in the EU: The Road Ahead”. Seminaret afholdes i Budapest den 23.-24. marts 2011.

2. Indhold

Det fremgår af dagsordenen for seminaret ”Protecting Victims in the EU: The Road Ahead”, at Kommissionen vil holde et oplæg om den kommende offerpakke, ligesom en række medlemsstater vil præsentere eksempler på ”best practices” i forhold til beskyttelse af ofre. Der vil endvidere blive afholdt en række workshops om beskyttelse af og støtte til ofre.

Det fremgår herudover af dagsordenen for seminaret, at der vil være oplæg om det nævnte forslag om den europæiske beskyttelsesordre. I den forbindelse vil Europa-Parlamentet redegøre for status for den europæiske beskyttelsesordre, mens Tyskland og Finland vil orientere om beskyttelsesforanstaltninger, som er truffet i henholdsvis civilretlige og administrative procedurer.

Det ungarske formandskab forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 at præsentere konklusionerne fra seminaret. Formandskabet og Kommissionen forventes endvidere at redegøre for den planlagte opfølgning på seminaret.

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 vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen giver ikke anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side vil man tage præsentationen af konklusionerne fra seminaret og opfølgningen herpå 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 28. marts 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Dagsordenspunkt 7: Samarbejde mellem Europol og SECI-centret

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

De forslåede rådskonklusioner er ikke retligt bindende, og sagen rejser derfor ikke spørgsmål i forhold til det danske retsforbehold. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 fremlægger et udkast til rådskonklusioner om samarbejde mellem Europol og SECI-centret, der er et mellemstatsligt politio- og toldsamarbejde mellem 13 lande i Sydøsteuropa, herunder bl.a. 5 EU-medlemsstater. I udkastet til rådskonklusioner lægges der op til, at styrke samarbejdet og koordineringen mellem Europol og SECI-centrets aktiviteter ved bl.a. at give SECI-centret adgang til Europols analyseredskaber, inddrage Europol i SECI-centrets udvikling af strategiske analyseaktiviteter og udstationere forbindelsesofficerer fra Europol i SECI-centret. Udkastet lægger endvidere op til, at Rådet skal inddrage SECI-centrets arbejde i indsatsen for bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen. Fra dansk side forventer man at tilslutte sig udkastet til rådskonklusioner.

1. Baggrund

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25.-26. februar 2010 vedtog rådet på baggrund af bl.a. anbefalingerne i Stockholm-programmet en intern sikkerhedsstrategi for Den Europæiske Union. Den interne sikkerhedsstrategi identificerer 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 at opnå en mere sammenhængende og effektiv bekæmpelse af disse trusler i EU fastsætter den interne sikkerhedsstrategi bl.a., at EU skal styrke samarbejdet med relevante regionale og internationale organisationer.

Formandskab har som opfølgning på den interne sikkerhedsstrategi fremlagt et udkast til rådskonklusioner om samarbejde mellem Europol og SECI-centret.

SECI-centret (Southeast European Cooperative Initiative Regional Center for Combating Trans-border Crime) er et mellemstatsligt regionalt politi- og toldsamarbejde mellem 13 lande i Sydøsteuropa, herunder EU-medlemsstaterne Bulgarien, Grækenland, Rumænien, Slovenien og Ungarn. De øvrige medlemslande er Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Makedonien, Moldova, Montenegro, Serbien og Tyrkiet. SECI-centret bidrager til medlemsstaternes bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet med bl.a. informationsudveksling, kriminalitetsanalyser, ekspertbistand og koordinering af fælles operationer og træningsaktiviteter. I 2009 vedtog medlemsstaterne et nyt retligt grundlag, og når dette træder i kraft vil samarbejdet ændre navn til SELEC.

2. Indhold

Der lægges i udkastet op til at, at Rådet vedtager en række konklusioner om styrket samarbejde mellem Europol og SECI-centret samt inddragelse af SECI-centrets arbejde i EU's indsats mod grænseoverskridende kriminalitet. Konklusionerne drejer sig bl.a. om:

- at Europol skal orientere Rådet om resultaterne af samarbejdet mellem Europol og SECI-centret,
- at Europol skal stille relevante analyseredskaber til rådighed for SECI-centret,
- at Europol skal bistå SECI-centrets udvikling strategiske analyseredskaber,
- at Europol skal udstationere forbindelsesofficerer i SECI-centret,
- at de EU-medlemsstater, der også deltager i SECI-centret, skal bidrage aktivt til at styrke samarbejdet mellem Europol og SECI-centret,
- at Rådet fremover skal holde møder med SECI-centret og efter behov overveje mulighederne for fælles operationelle aktiviteter og yderligere samarbejde mellem Europol og SECI-centret.

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 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 forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side tillægges EU's indsats mod organiseret og grænseoverskridende alvorlig kriminalitet generelt en høj prioritet. Derfor kan Danmark generelt støtte, at der i overensstemmelse med Stockholmprogrammet og EU's interne sikkerhedsstrategi tages initiativer til at styrke EU's indsats på dette område, herunder bl.a. styrket samarbejde med andre regionale og internationale organisationer. På denne baggrund forventes Danmark at kunne tilslutte sig udkastet til rådskonklusioner.

9. Europa-Parlamentet

Udkastet til rådskonklusioner skal ikke forelægges Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 28. marts 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Dagsordenspunkt 8: Udkast til rådskonklusioner om årsrapport for 2010 og arbejdsprogram for 2011 for Det Europæiske Kriminalpræventive Netværk (EUCPN)

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

De forslåede rådskonklusioner er ikke retligt bindende, og sagen rejser derfor ikke spørgsmål i forhold til det danske retsforbehold. Det følger af Rådets afgørelse 2009/902/RIA af 30. november 2009 om oprettelse af et europæisk kriminalpræventivt net (EUCPN), at netværket i en årlig rapport skal orientere Rådet om sine aktiviteter. Det forventes, at rådskonklusionerne om årsrapporten for 2010 og arbejdsprogrammet for 2011 for Det Europæiske Kriminalpræventive Netværk (EUCPN) forelægges på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, ligesom sagen ikke har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til rådskonklusionerne. Fra dansk side er man positiv over for udkastet til rådskonklusioner.

1. Baggrund

På rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 28. maj 2001 vedtog Rådet en rådsafgørelse om oprettelse af Det Europæiske Kriminalpræventive Netværk (EUCPN). Rådsafgørelsen blev den 30. november 2009 erstattet af Rådets afgørelse om oprettelse af et europæisk kriminalpræventivt net (EUCPN) (2009/902/RIA).

Netværket, der består af nationale repræsentanter, skal ifølge rådsafgørelsen bidrage til at udvikle de forskellige aspekter af kriminalitetsforebyggelse på EU-niveau, under hensyntagen til EU-strategien til forebyggelse af kriminalitet, og støtte kriminalpræventive aktiviteter på nationalt og lokalt niveau.

Netværkets opgave er bl.a. at lette samarbejde, kontakter og udveksling af oplysninger og erfaringer mellem aktører inden for kriminalitetsforebyggelse. Herudover skal netværket indsamle, vurdere og formidle evaluerede oplysninger og tilrettelægge konferencer og aktiviteter.

Ifølge rådsafgørelsen skal netværket hvert år aflægge rapport til Rådet om sine aktiviteter og udvikle og gennemføre et arbejdsprogram, der bygger på en strategi, som har til formål at identificere og reagere på relevante kriminalitetstrusler. Rådet opfordres til at godkende årsrapporten og sende den til Europa-Parlamentet.

Et udkast til rådskonklusioner om netværkets årsrapport for 2010 og arbejdsprogram for 2011 forventes forelagt Rådet (retlige og indre anliggender) på mødet den 11.-12. april 2011.

2. Indhold

Netværkets årsrapport for 2010 indeholder en kort gennemgang af netværkets organisatoriske forhold og beskriver de aktiviteter og initiativer, som er gennemført i 2010.

Rapporten giver et overblik over de fremskridt, som netværket har opnået i forhold til de hovedmål, som blev sat for 2010. Rapporten fokuserer bl.a. på nogle institutionelle og organisatoriske forhold som opfølgning på Rådets afgørelse fra 2009, navnlig etablering af et sekretariat for netværket og vedtagelse af retningslinjer for beslutningsproceduren i netværket, ligesom den også behandler forhold vedrørende finansieringsmuligheder og kommunikation, herunder udvikling af netværkets hjemmeside. Desuden redegøres der i rapporten for nogle seminarer og konferencer, som har været afholdt inden for rammerne af det fælles tema for det nuværende trioformandskab (Spanien, Belgien og Ungarn). Rapporten indeholder endelig en gennemgang af de afsluttede og igangværende projekter, som fremgik af netværkets arbejdsprogram for 2010.

EUCPN's arbejdsprogram for 2011 er en udmøntning af den flerårige strategi for netværket, som gælder frem til 2015. Arbejdsprogrammet indeholder en oversigt over netværkets aktiviteter og projekter for 2011 inden for en række hovedområder, herunder opgørelse og evaluering af best practices inden for kriminalitetsforebyggelse, fokus på specifikke og veldefinerede kriminalitetsformer samt professionalisering og styrkelse af netværket.

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 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 rådskonklusionerne.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Det forventes, at Danmark vil kunne tilslutte sig rådskonklusionerne.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke været hørt, men det fremgår af Rådets afgørelse fra 2009, at Rådet opfordres til at godkende EUCPN's årsrapport og sende den 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 28. marts 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Dagsordenspunkt 9: En EU-dagsorden for børns rettigheder

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2011)60

Resumé

EU-dagsordenen for børns rettigheder er ikke retligt bindende, og sagen rejser derfor ikke spørgsmål i forhold til det danske retsforbehold. Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 at få præsenteret en meddelelse fra Kommissionen om en EU-dagsorden for børns rettigheder. I meddelelsen redegøres der for de generelle principper for EU's indsats for at fremme børns rettigheder, ligesom der sættes fokus på en række konkrete EU-initiativer på området, f.eks. børnevenlig retspleje, beskyttelse af udsatte børn og bekæmpelse af vold mod børn. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, ligesom sagen ikke har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til meddelelsen. Fra dansk side er man overordnet positiv over for meddelelsen, og man forventer at kunne tage præsentationen til efterretning.

1. Baggrund

Fremme og beskyttelse af børns rettigheder er et af de mål, som EU lægger større vægt på efter vedtagelsen af Lissabontraktaten. Traktaten om Den Europæiske Union indeholder således en bestemmelse om, at EU skal fremme beskyttelsen af børns rettigheder, ligesom børns rettigheder også sikres i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Kommissionen satte med meddelelsen ”Mod en EU-strategi for børns rettigheder” fra 2006 fokus på at fremme og beskytte børns rettigheder i sine interne og eksterne politikker. Det fremgår endvidere af Stockholmprogrammet, at der bør udvikles en ambitiøs EU-strategi om barnets rettigheder, og at Kommissionen opfordres til at indkredse foranstaltninger, hvor EU kan bidrage med merværdi for at beskytte og fremme barnets rettigheder.

I lyset af de yderligere forpligtelser med hensyn til børns rettigheder, der er indeholdt i Lissabontraktaten og i chartret om grundlæggende rettigheder, har Kommissionen fundet det hensigtsmæssigt at udarbejde en EU-dagsorden for børns rettigheder.

Meddelelsen om en EU-dagsorden for børns rettigheder bygger på bidrag fra en bred offentlig høring og en separat høring af børn. Desuden har bl.a. Europa-Parlamentet, Regionsudvalget, Det Økonomiske og Sociale Udvalg, Europarådet, UNICEF og børneombudsmandene i medlemsstaterne medvirket ved udarbejdelsen af meddelelsen.

2. Indhold

Meddelelsen om en EU-dagsorden for børns rettigheder indeholder dels en redegørelse for de generelle principper, der sikrer, at EU's initiativer kan tjene som eksempel på overholdelse af bestemmelserne om børns rettigheder i chartret om grundlæggende rettigheder og børnekonventionen, dels en gennemgang af nogle konkrete EU-initiativer, som Kommissionen vil iværksætte i de kommende år på områder, hvor det vurderes, at EU kan skabe en reel merværdi.

De fleste af Kommissionens initiativer vedrører børnevenlig retspleje og beskyttelse af udsatte børn. Det fremgår af meddelelsen, at Kommissionen vil bidrage til at gøre retsplejen i EU mere børnevenlig, især ved

- i 2011 at vedtage et forslag til direktiv om kriminalitetsofres rettigheder, der øger beskyttelsen af udsatte kriminalitetsofre, herunder børn,
- i 2012 at fremsætte et forslag til direktiv om særlige garantier for udsatte mistænkte eller tiltalte, herunder børn,
- i 2013 at revidere EU-lovgivningen om lettere anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om forældremyndighed med henblik på at sikre at sikre barnets tarv, ved at afgørelser kan anerkendes og fuldbyrdes så hurtigt som muligt, herunder, hvis det er hensigtsmæssigt, ved oprettelse af fælles minimumsstandarder,
- at fremme anvendelsen af Europarådets retningslinjer af 17. november 2010 om børnevenlig retspleje og tage hensyn til dem i nye retlige instrumenter inden for civil- og strafferet,
- at støtte og tilskynde til bedre efteruddannelse på EU-plan af dommere og andre fagfolk med hensyn til, hvordan børn bedst inddrages i retssystemet.

For så vidt angår børn, der på grund af sociale, politiske eller økonomiske faktorer er særligt udsatte, fremgår det af meddelelsen, at Kommissionen vil bidrage til at beskytte børn og give dem de redskaber, de har brug for, når de er særligt udsatte, særlig ved

- at støtte udveksling af bedste praksis og forbedret efteruddannelse af værger, offentlige myndigheder og andre aktører, der er i tæt kontakt med uledsagede børn (2011-2014),
- at have særlig opmærksomhed på børn i forbindelse med EU-rammen for de nationale strategier for romaernes integration, som vedtages i foråret 2011,
- kraftigt at tilskynde til og bistå medlemsstaterne med hurtigt at indføre en fuldt operationel hotline 116 000 for forsvundne børn og børnealarmmekanismer (2011-2012),
- at hjælpe medlemsstaterne og andre interessenter med at styrke den forebyggende indsats, inddrage børnene og give dem de nødvendige redskaber til at håndtere mobning, digital mobning, skadevoldende indhold og andre risici, når de anvender onlineteknologier, så de får mest muligt ud af disse teknologier, gennem et særligt fællesskabsprogram ("Safer Internetprogrammet") til beskyttelse af børn, der bruger internet, og samarbejde med informations- og kommunikationsteknologiindustrien om selvreguleringsinitiativer (2009-2014).

Herudover fremgår det af meddelelsen, at Kommissionen vil

- fortsætte gennemførelsen af retningslinjerne for fremme og beskyttelse af børns rettigheder (fra 2007), som koncentrerer sig om at bekæmpe vold mod børn i alle dens afskygninger, evaluere gennemførelsen af retningslinjerne og gennemføre retningslinjerne om børn i væbnede konflikter på grundlag af den ajourførte gennemførelsesstrategi fra 2010 og
- udstyre webportalen EUROPA med en fælles indgang til information for børn om EU og børns rettigheder, som vil give børn i forskellige aldersgrupper let adgang til information og undervisningsmaterialer, og opfordre de øvrige EU-institutioner til at slutte op bag initiativet.

Det forventes, at formandskabet på baggrund af Kommissionens præsentation af meddelelsen vil følge op på præsentationen. Det nærmere indhold heraf kendes på nuværende tidspunkt ikke.

3. Gældende dansk ret

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

Det bemærkes, at hvis Kommissionens lovgivningsinitiativer fremsættes med hjemmel i TEUF 3. del, afsnit V, vil de 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 har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

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 meddelelsen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Det forventes, at Danmark vil kunne tage præsentationen og formandskabets opfølgning herpå til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Meddelelsen er ligeledes 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 28. marts 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Dagsordenspunkt 10: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2009)0154

Resumé

Forslaget til forordning er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Forslaget blev fremsat af Kommissionen den 16. oktober 2009. Formålet med forslaget er at gøre behandlingen af arvesager med et grænseoverskridende element mindre kompleks. Med henblik herpå indeholder forslaget bl.a. regler om, hvilken medlemsstats domstole der skal behandle arvesager med et grænseoverskridende element, og hvilken medlemsstats lovgivning der skal finde anvendelse i sådanne arvesager. Forordningen indeholder endvidere regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser i andre medlemsstater end der, hvor afgørelsen er truffet, og regler om indførelse af et europæisk arvebevis. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold og vil allerede derfor ikke have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Storbritannien og Irland har tilkendegivet, at de ikke ønsker at deltage i vedtagelsen eller anvendelsen af forordningen. Der foreligger ikke officielle tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. På rådsmødet den 3. og 4. juni 2010 vedtog Rådet nogle overordnede politiske retningslinjer for de fortsatte drøftelser. På rådsmødet den 11. og 12. april 2011 forventes en mundtlig statusorientering fra formandskabet samt en redegørelse for det fremtidige arbejde med de foreslåede regler.

1. Baggrund

Den 1. marts 2005 fremlagde Kommissionen en grøn bog om arv og testamente (KOM (2005) 65 endelig) med henblik på iværksættelse af en høring om legal og testamentarisk arv i sager med et grænseoverskridende element.

Grønbogen består – ud over en generel indledning – af syv overordnede afsnit. Disse afsnit vedrører lovvalgsregler, kompetenceregler, bestemmelser om anerkendelse og fuldbyrdelse, bevis for arvingers status (et europæisk arvebevis), registrering af testamenter, legalisering og retlig fremgangsmåde.

Den danske regering afgav den 29. november 2005 – efter national høring over Kommissionens grøn bog – et høringssvar til Kommissionen. Regeringen tilkendegav i den anledning bl.a., at man fra dansk side hilser den på fællesskabsplan iværksatte drøftelse af de i praksis meget relevante arve- og skifteretlige spørgsmål, som behandles i grøn bogen, velkommen.

Den 30. juni 2008 afholdt Kommissionen et ekspertmøde om et kommende forslag fra Kommissionen om et fællesskabsinstrument på området.

I lyset af bl.a. høringssvarene om grøn bogen og ekspertmødet fremsatte Kommissionen den 16. oktober 2009 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lovvalg, kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser og officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis.

Forslaget er fremsat med hjemmel i EF-Traktatens afsnit IV (nu EUF-Traktatens afsnit V). Protokollen om Danmarks stilling finder derfor anvendelse. Foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-Traktaten (nu EUF-Traktatens afsnit V), vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

På rådsmødet den 3. og 4. juni 2010 vedtog Rådet følgende overordnede politiske retningslinjer for det videre arbejde med forslaget:

- a) at forordningen skal indeholde regler om lovvalg, kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv samt om indførelse af et europæisk arvebevis,*
- b) at hele arvesagen skal behandles af én domstol,*
- c) at hele arvesagen skal behandles efter ét lands lovgivning,*
- d) at arveladers sædvanlige opholdssted som udgangspunkt skal være bestemmende for, hvilket lands domstole der er kompetente,*
- e) at forordningen skal indeholde subsidiære regler om jurisdiktion, med henblik på at regulere situationer, hvor arvelader ikke har sædvanligt opholdssted i en medlemsstat,*

- f) at arvelader skal have mulighed for ved testamente at bestemme, at de arveretlige regler i det land, hvor arvelader er statsborger, skal finde anvendelse.

2. Forordningsforslagets indhold

2.1. Forordningsforslagets formål

Formålet med forslaget er at gøre behandlingen af arvesager med et grænseoverskridende element mindre kompleks ved at indføre fælles regler om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og offentligt bekræftede dokumenter på arveområdet samt indførelse af et europæisk arvebevis.

Herved bliver det ifølge Kommissionen muligt for personer, der har deres sædvanlige opholdssted i EU, at bestemme, hvilke arveretlige regler (arvestatut) der skal finde anvendelse på fordelingen af arv efter dem. Endvidere vil de rettigheder, der tilkommer afdødes arvinger, legatarer, andre pårørende og kreditorer, blive sikret på effektiv vis.

2.2. Forordningsforslagets enkelte bestemmelser

2.2.1. Anvendelsesområde og definitioner (kapitel I)

Forordningen finder efter *artikel 1* anvendelse på alle civilretlige spørgsmål vedrørende arv, herunder navnlig overdragelse, bobestyrkelse og boafvikling.

Forordningen finder ikke anvendelse på bl.a. told- og skatteretlige anliggender (*artikel 1, stk. 1, 2. pkt.*). Forordningen finder endvidere ikke anvendelse på rettigheder mv., der overdrages på anden måde, herunder f.eks. gaver, forsikringspolicer, samt pensionsordninger og lignende ordninger (*artikel 1, stk. 2, litra f*). For så vidt angår tilbageførsel og nedsættelse af gaver samt inddragelsen heraf i beregningen af arvelodder følger det dog af forordningens *artikel 19, stk. 2, litra j*, at den lov, som efter forordningen finder anvendelse på boets behandling, jf. forordningens *artikel 16 og 17*, også finder anvendelse på sådanne tilbageførsler og nedsættelser.

Forordningen indeholder i *artikel 2* en definition af en række af de begreber, som anvendes i forordningen.

Ved ”arv” forstås ifølge *artikel 2, litra a*, enhver form for overgang af ejendele ved dødsfald, hvad enten det drejer sig om en viljesbestemt

overførsel ved testamente eller arvepagt eller om lovbestemt overgang af ejendele ved død.

Ved ”ret” forstås i henhold til artikel 2, *litra b*, enhver retsmyndighed eller enhver kompetent myndighed i medlemsstaterne, der udøver en retslig funktion i arveretlige anliggender. Med retter sidestilles andre myndigheder, der er bemyndiget til at udøve beføjelser på områder, der i forordningen henhører under retternes kompetence.

Ved ”arvepagt” forstås efter artikel 2, *litra c*, en aftale, hvorved retten til arv for en eller flere af aftalens parter overdrages, ændres eller tilbagekaldes, uanset om det sker med eller uden modydelse.

Forordningen indeholder i artikel 2, *litra d-i*, en række yderligere definitioner, herunder bl.a. af begreberne fælles testamente, officielt bekræftede dokumenter og europæiske arvebeviser.

2.2.2. Kompetence (kapitel II)

Ifølge forordningens *artikel 4* er retterne i den medlemsstat, hvor afdøde havde sit sædvanlige opholdsted på dødstidspunktet, kompetente til at træffe afgørelse i arveretlige sager.

Efter anmodning fra en part skal sagen dog i medfør af *artikel 5, stk. 1*, henvises til behandling i en anden medlemsstat, hvis arvelader i medfør af artikel 17 (om lovvalg) har bestemt, at den anden medlemsstats materielle lov skal finde anvendelse, og den kompetente ret efter artikel 4 finder, at denne medlemsstats retter er bedre egnet til at træffe afgørelse i sagen. Den ret, der er kompetent efter artikel 4, fastsætter i givet fald en frist for at indbringe sagen for retten i den medlemsstat, hvis materielle ret skal finde anvendelse, jf. artikel 5, *stk. 2*. Er sagen ikke indbragt inden denne frist, fortsætter sagen ved den ret, der efter artikel 4 er kompetent. Indbringes sagen for retten i den medlemsstat, hvis materielle lov skal finde anvendelse, skal denne ret herefter inden for 8 uger erklære sig kompetent. I modsat fald fortsætter sagen ved den ret, der efter artikel 4 er kompetent, jf. artikel 5, *stk. 3*.

Forordningens *artikel 6* fastsætter regler om kompetence, når afdøde ikke havde sit sædvanlige opholdssted i en medlemsstat på dødstidspunktet. I sådanne tilfælde er en medlemsstats retter kompetente, når boets ejendele befinder sig i den pågældende medlemsstat, og afdøde senest 5 år før sagens indbringelse for retten havde sit foregående sædvanlige opholdssted i denne medlemsstat (*litra a*), subsidiært at afdøde var statsborger i den

pågældende medlemsstat på dødstidspunktet (litra b), mere subsidiært at en arving eller legatar har sit sædvanlige opholdssted i den pågældende medlemsstat (litra c), og mest subsidiært at anmodningen alene angår de ejendele, der befinder sig i den pågældende medlemsstat (litra d).

Efter forordningens *artikel 8* er retterne i den medlemsstat, hvor arvingen eller legataren har sit sædvanlige opholdssted, dog altid kompetente til at modtage erklæringer om, hvorvidt arv eller legat vedgås eller frasiges.

Efter forordningens *artikel 9* er endvidere retterne i den medlemsstat, hvor afdødes ejendele befinder sig, altid kompetente til at træffe tingsretlige foranstaltninger, herunder f.eks. tingslysning, der ifølge medlemsstatens lov skal træffes i forbindelse med overdragelse af ejendele.

Forordningens kapitel II indeholder endvidere regler om retternes kompetence i relation til behandlingen af modkrav (*artikel 7*), lis pendens (*artikel 13*) og konnekse krav (*artikel 14*) samt regler om indbringelse og prøvelse (*artikel 10-12*) og regler om foreløbige retsmidler (*artikel 15*).

2.2.3. Lovvalg (kapitel III)

Som hovedregel skal den materielle lov i den medlemsstat, hvor afdøde havde sit sædvanlige opholdssted på dødstidspunktet, anvendes på bobehandlingen, jf. forordningens *artikel 16*.

Arveladeren kan dog efter *artikel 17, stk. 1*, vælge, at det er loven i den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, der skal anvendes ved behandlingen af hele den pågældendes bo. Arveladers bestemmelse om lovvalg og tilbagekaldelse af lovvalg skal være udtrykkelig samt være indeholdt i en erklæring, der opfylder kravene til form og gyldighed for en dødsdisposition i den valgte lov (*artikel 17, stk. 2-4*).

Forordningens *artikel 18* indeholder særlige regler om arvepagter, dvs. aftaler om arv. Efter *artikel 18, stk. 1*, skal en arvepagt som udgangspunkt behandles efter den lov, der i medfør af forordningen ville have fundet anvendelse, hvis arvelader var død på det tidspunkt, hvor arvepagten blev oprettet. Dette gælder dog ikke, hvis arvepagten herved må anses for ugyldig. I sådanne tilfælde skal arvepagten i stedet behandles efter den lov, der i medfør af forordningen finder anvendelse på arveladers faktiske dødstidspunkt.

Efter *artikel 18, stk. 2*, er en arvepagt, der angår arven efter flere personer, kun gyldig med hensyn til sit indhold, hvis den er gyldig efter den

lov, der efter artikel 16 ville have fundet anvendelse ved en af arveladerens død på arvepagtens oprettelsestidspunkt. Hvis arvepagten efter denne regel kun er gyldig efter én lov, finder denne lov anvendelse på arvepagten. Hvis arvepagten efter den nævnte regel i 1. pkt. er gyldig efter flere love, finder den lov, som arvepagten har sin nærmeste tilknytning til, anvendelse på arvepagten.

Parterne kan dog efter artikel 18, *stk. 3*, vælge, at den lov, som arvelader eller arveladerne kunne have valgt efter artikel 17, skal finde anvendelse på deres arvepagt. Anvendelse af en bestemt lov på arvepagten berører imidlertid ikke rettigheder, som en person, der ikke er part i arvepagten, efter den lov, der skal anvendes efter artikel 16 og 17, ikke kan fratages af arveladeren, jf. artikel 18, *stk. 4*.

Artikel 20 indeholder en særregel om erklæringer om vedgåelse af eller afkald på arv, hvorefter sådanne erklæringer også er gyldige, når erklæringerne opfylder betingelserne i loven i den medlemsstat, hvor arvingen eller legataren har sit sædvanlige opholdssted, jf. dog artikel 19.

Ifølge *artikel 19, stk. 1*, finder den lov, der fastlægges i medfør af kapitel 3, anvendelse på arv og boskifte fra arvefaldet til endelig udlodning af arven. Det fremgår af *artikel 19, stk. 2*, at den lov, der er udpeget efter forordningen, navnlig finder anvendelse på

- udløsende faktorer, tid og sted for arvefaldet (*litra a*),
- arvingers og legatarers rettigheder, herunder den længstlevende ægtefælles arveret, fastlæggelse af disse personers respektive andele, afdødes pålæg til dem samt andre rettigheder i boet som følge af dødsfaldet (*litra b*),
- retten til at få arv (*litra c*),
- særlige grunde til manglende råderet og til bortfald af retten til arv (*litra d*),
- arveløsgørelse og afskærelse fra arv på grund af uværdighed (*litra e*),
- overdragelse af boets ejendele og rettigheder til arvinger og legatarer, herunder vilkårene og virkningerne af arvens eller legatets vedgåelse eller afkald på arv (*litra f*),
- arvingers, bobestyreres og kuratorers beføjelser, især i forhold til salg af ejendele, betaling af fordringshavere (*litra g*),
- ansvar for boets gæld (*litra h*),
- disponibel andel, tvangsarvebeløb og andre indskrænkninger i friheden til at træffe dødsdispositioner, herunder retslige

myndigheders eller andre myndigheders udlæg i boet til fordel for afdødes pårørende (*litra i*),

- tilbageførsel og nedsættelse af gaver samt deres inddragelse i beregningen af arvelodderne (*litra j*),
- gyldighed, fortolkning, ændring eller tilbagekaldelse af en dødsdisposition, bortset fra den formelle gyldighed (*litra k*) og
- bodeling (*litra l*).

Efter *artikel 25* finder den lov, der udpeges efter forordningen, anvendelse, selv om det ikke er en medlemsstats lov.

Efter forordningens *artikel 27* kan anvendelse af en bestemmelse i en lov, der er udpeget efter forordningen, afvises, hvis anvendelse af bestemmelsen er uforenelig med de grundlæggende retsprincipper ("ordre public") i domsstaten. Anvendelse af en lov, der er udpeget efter forordningen, kan dog ikke afvises alene på grund af forskelle i bestemmelser om tvangsarv.

Kapitel III indeholder herudover bestemmelser om anvendelse af visse regler i den medlemsstat, hvor en ejendel befinder sig (*artikel 21*), særlige arveretlige ordninger (*artikel 22*), samtidige dødsfald (*artikel 23*), boer uden arvinger (*artikel 24*), uanvendelighed af medlemsstaternes regler om international privatret ("renvoi") (*artikel 26*) samt bestemmelser om stater med mere end et retssystem (*artikel 28*).

2.2.4. Anerkendelse og fuldbyrdelse (kapitel IV)

Det fremgår af forordningens *artikel 29, 1. pkt.*, at retsafgørelser, der træffes efter forordningen, skal anerkendes i de andre medlemsstater, uden at der stilles krav om en særlig procedure.

Det fremgår endvidere af *artikel 29, 2. pkt.*, at hvis anerkendelsen bestrides, kan en part efter proceduren i *artikel 38-56* i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I-forordningen) få fastslået, at afgørelsen skal anerkendes.

Danmark har tiltrådt Bruxelles I-forordningen på mellemstatsligt grundlag, jf. lov nr. 1563 af 20. december 2006 om ændring af retsplejeloven (Gennemførelse af parallelaftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Danmark om forkyndelse af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager).

Efter *artikel 30* skal en retsafgørelse dog ikke anerkendes, hvis retsafgørelsen er åbenbart i strid med grundlæggende retsprincipper i den medlemsstat, som anmodningen rettes til ("ordre public") (*litra a*), hvis der ikke er sket rettidig forkyndelse af det indledende processkrift i sagen eller et tilsvarende dokument (*litra b*), hvis retsafgørelsen er uforenelig med en retsafgørelse truffet mellem de samme parter i den medlemsstat, som anmodningen rettes til (*litra c*), eller hvis retsafgørelsen er uforenelig med en anden retsafgørelse, som også opfylder betingelserne for anerkendelse (*litra d*).

Efter *artikel 33* skal retsafgørelser, der er truffet i en medlemsstat og kan fuldbyrdes dér, samt retsforlig fuldbyrdes i andre medlemsstater efter artikel 38-56 og artikel 58 i Bruxelles I-forordningen.

Herudover indeholder kapitel IV et forbud mod prøvelse af sagens realitet med hensyn til afgørelser truffet i en anden medlemsstat (*artikel 31*) samt bestemmelser om udsættelse af anerkendelse af en afgørelse fra en anden medlemsstat, når der verserer en appel- eller genoptagelsessag i denne medlemsstat (*artikel 32*).

2.2.5. Officielt bekræftede dokumenter (kapitel V)

Det fremgår af *artikel 34*, at officielt bekræftede dokumenter, der er udstedt i en medlemsstat, skal anerkendes i de øvrige medlemsstater, medmindre gyldigheden anfægtes efter de gældende procedurer i den stat, der har udstedt dokumenterne. Dog skal dokumenter, hvis anerkendelse strider mod grundlæggende retsprincipper i den medlemsstat, anmodningen rettes til ("ordre public"), ikke anerkendes.

Efter *artikel 35* skal officielt bekræftede dokumenter, der er udstedt og eksigible i en medlemsstat, efter anmodning erklæres eksigible i en anden medlemsstat efter reglerne i artikel 38-57 i Bruxelles I-forordningen.

Det fremgår endvidere af artikel 35, at en ret i en sag efter forordningens artikel 44 og 45 (om klage over europæiske arvebeviser), kun kan afslå at erklære et dokument eksigibelt, hvis fuldbyrdelsen af dokumentet vil stride mod grundlæggende retsprincipper i den medlemsstat, anmodningen rettes til ("ordre public"), eller hvis en sag om anfægtelse af dokumentets gyldighed verserer for en ret i den medlemsstat, der har udstedt det officielt bekræftede dokument.

2.2.6. Europæiske arvebeviser (kapitel VI)

Efter forordningens *artikel 36* indføres der et europæisk arvebevis, som udgør bevis for arvingers og legatarers status samt for bobestyreres og kuratorers beføjelser. Beviset udstedes af den kompetente myndighed i medfør af kapitel VI i overensstemmelse med den lov, der er udpeget for bobehandlingen efter kapitel III. Beviset udstedes efter anmodning fra enhver person, der er forpligtet til at dokumentere sin status som arving eller legatar eller sine beføjelser som bobestyrer eller kurator, jf. *artikel 37*.

Artikel 38-40 indeholder regler om ansøgning og sagsbehandlingen i sager om udstedelse af beviset.

Europæiske arvebeviser skal efter *artikel 41, stk. 1*, udstedes under anvendelse af en formular optrykt som bilag 2 til forslaget og skal efter *artikel 41, stk. 2*, indeholde oplysninger om den udstedende rets kompetence (*litra a*), eventuelle ægtepagter (*litra c*), den lov, der er udpeget efter forordningen (*litra d*), faktiske og retlige forhold, der medfører rettigheder for arvinger og legatarer eller beføjelser for bobestyrere og legatarer (*litra e*) samt oplysninger om de respektive arveandele (*litra h*).

Efter *artikel 42* skal det europæiske arvebevis anerkendes umiddelbart i samtlige medlemsstater for så vidt angår arvingers og legatarers status og beføjelser som bobestyrer eller kurator.

Forordningens *artikel 43* og *44* indeholder bestemmelser om proceduren for berigtigelse, suspension og omstødelse af europæiske arvebeviser samt klageadgang. Det følger af *artikel 43, stk. 1*, at originalbeviset opbevares af den udstedende myndighed, som udsteder kopier til enhver person med retlig interesse heri. Kopiens gyldighed er begrænset til 3 måneder. Herefter må indehaveren anmode om udstedelse en ny kopi, jf. *artikel 43, stk. 2*.

2.2.7. Almindelige og afsluttende bemærkninger (kapitel VII)

Forordningens kapitel VII indeholder bestemmelser om forordningens forhold til internationale konventioner (*artikel 45*), oplysninger om lovgivning, der skal stilles til rådighed for offentligheden (*artikel 46*), proceduren for ændring af udformningen af europæiske arvebeviser (*artikel 47*), udvalgsprocedure (*artikel 48*), revisionsklausul (*artikel 49*), overgangsbestemmelser (*artikel 50*) samt bestemmelser om ikrafttræden (*artikel 51*).

3. Gældende ret

3.1. Kompetence i dødsboskiftesager

3.1.1. Processuelle indlændinge

En dansk skifteret er kompetent til at behandle et dødsbo, hvis afdøde på dødstidspunktet havde hjemting her i landet (dvs. var såkaldt ”processuel indlænding”).

Processuelle indlændinge er efter retspraksis personer, som på grund af deres bopæl- eller opholdsted har en mindst lige så stærk tilknytning til Danmark som til udlandet. Statsborgerskab er i denne henseende principielt uden betydning.

Foreligger der dansk skiftekompetence, omfatter skiftet som udgangspunkt samtlige aktiver, der tilhører afdøde. Aktiver, der befinder sig i udlandet, skal således også så vidt muligt inddrages under skiftet.

3.1.2. Procesuelle udlændinge

Hvis afdøde ikke havde hjemting i Danmark, kan justitsministeren i henhold til dødsboskiftelovens § 2, stk. 2, nr. 1, henvise boet eller en del af dette til en dansk skifteret, når den afdøde var dansk statsborger eller havde anden særlig tilknytning til Danmark og efterlader sig aktiver, der ikke inddrages under en bobehandling i udlandet.

Justitsministeren kan herudover efter dødsboskiftelovens § 2, stk. 2, nr. 2, altid henvise boet eller en del af dette til behandling ved en dansk skifteret, hvis afdøde efterlader sig aktiver i Danmark, der ikke inddrages under en bobehandling i udlandet.

3.1.3. Nordiske statsborgere

Den nordiske konvention om arv og skifte[†] fastsætter særlige regler om skiftekompetence for så vidt angår dødsboer efter danske, finske, islandske, norske og svenske statsborgere, der var bosat i et af de nordiske lande på dødsfaldstidspunktet, jf. konventionens artikel 1.

I medfør af artikel 19, stk. 1, i den nordiske konvention om arv og skifte henhører skiftebehandlingen som hovedregel under retterne i den medlemsstat, hvor afdøde var bosat ved sin død.

[†] Konvention af 19. november 1934, som ændret ved overenskomst af 9. december 1974, jf. bekendtgørelse nr. 348 af 24. juni 1976 om ikrafttræden af konvention mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om arv og dødsboskifte.

Danske skifteretter har således i relation til nordiske statsborgere, der er bosat i et af de nordiske lande, som hovedregel kun kompetence, når afdøde havde bopæl i Danmark.

Uskiftede boer skiftes dog i deres helhed i den stat, hvor den længstlevende ægtefælle er bosat eller ved sin død var bosat, jf. artikel 19, stk. 2.

Twistigheder om retten til arv kan anlægges i en anden kontraherende stat end bopælsstaten, hvis parterne er enige herom. Det forudsætter dog, at sagen ikke er – eller tidligere har været – under behandling i en kontraherende stat, jf. artikel 21, stk. 2.

3.2. Lovvalg i dødsboskiftesager

3.2.1. Arvestatuttet efter dansk rets almindelige regler om internationalt privatret

Når en dansk skifteret har kompetence til at forestå et dødsboskifte, skal der foretages et valg af arvestatut, dvs. et valg af, hvilket lands lovgivning der skal finde anvendelse på bobehandlingen.

Arvestatuttet omfatter samtlige arveretlige regler, herunder reglerne om, hvem der er arvinger, tvangsarvinger og legale arvinger, samt reglerne om arveladers testationskompetence, udelukkelse og bortfald af arveret samt arvets fordeling mv. Der gælder dog særlige lovvalgsregler vedrørende arveretlige aftaler og formen for testamenter, jf. pkt. 3.2.3 nedenfor.

Arvestatuttet finder anvendelse på samtlige afdødes aktiver, herunder løsøre og – som hovedregel – også fast ejendom.

Arvestatuttet er efter retspraksis som udgangspunkt loven i det land, hvor arvelader sidst havde domicil. Domicil defineres i dansk ret som den stat eller det territoriale retsområde, som en person har bopæl eller ophold i, i den hensigt *varigt* at forblive der eller i det mindste uden hensigt til, at opholdet kun skal være midlertidigt. Begrebet er således ikke sammenfaldende med det processuelle hjemtingsbegreb, jf. pkt. 3.1.1 ovenfor.

Afdødes domicillov fraviges dog som arvestatut, hvis arvingerne under skiftet aftaler, at dansk arveret skal finde anvendelse, medmindre arvelader i testamentet har udelukket, at dansk ret skal kunne finde anvendelse.

Afdødes domicillov fraviges endvidere som arvestatut for så vidt angår fast ejendom beliggende i en anden stat end domicilstaten, såfremt der i

denne stats lovgivning (*lex situs*) gælder særlige regler om arvemåden til en sådan fast ejendom.

3.2.2. Lovvalg efter den nordiske konvention om arv og skifte

I dødsboer efter danske, finske, islandske, norske og svenske statsborgere, der var bosat i et af de nordiske lande på dødsfaldstidspunktet, anvendes som udgangspunkt loven i det land, hvor afdøde havde bopæl på dødstidspunktet, jf. artikel 1, stk. 1, i den nordiske konvention om arv og skifte. Begrebet ”bopæl” forstås herved som domicil i de danske internationalprivatretnlige regler, jf. pkt. 3.2.1 ovenfor.

Herfra gælder dog den undtagelse, at en arving eller legatar, for hvem spørgsmålet har retlig betydning, kan kræve, at lovgivningen i det land, hvor afdøde var statsborger, skal anvendes, såfremt afdøde ikke inden for de sidste 5 år før sin død havde været bosat i domicilstaten.

Det er udgangspunktet i den nordiske konvention om arv og skifte, at det efter artikel 1 udpegede arvestatut finder anvendelse på samtlige arveretlige spørgsmål, medmindre det pågældende spørgsmål er særligt undtaget i konventionen.

Konventionen indeholder særlige bestemmelser om lovvalget for så vidt angår behandlingen af testamenter (artikel 8-10), arvepagter, arveafkald og dødsgaver (artikel 12), visse spørgsmål om fast ejendom (artikel 13), adoptioners arveretlige virkning (artikel 14), forbrydelse af retten til arv og arveløsgørelse (artikel 15), forældelse af retten til arv (artikel 16) samt arveladers gæld (artikel 17 og 18).

3.2.3. Særlige lovvalgsregler for testamenter

Der gælder en række særlige regler om lovvalg i sager om habilitet til at foretage testamentariske dispositioner, formgyldighed for testamentariske dispositioner og fortolkning af testamenter, jf. herved dansk internationalprivatrets almindelige regler, Haagertestamentskonventionen[‡] og den nordiske konvention om arv og skifte.

Spørgsmål om testators *habilitet*, hvorved forstås spørgsmålet om, hvorvidt testator har den fornødne alder og evne til at handle fornuftsmæssigt, bedømmes ifølge retspraksis efter testators domicillov på tidspunktet for oprettelsen, ændringen eller tilbagekaldelsen af testamentet.

[‡] Jf. Bekendtgørelse nr. 459 af 14. september 1976 om ikrafttræden af Haagerkonvention af 5. oktober 1961 om lovkonflikter vedrørende formen for testamentariske dispositioner.

Formkrav for testamenter bedømmes efter Haagertestamentskonventionens regler, der finder anvendelse, uanset om testator var bosat i en kontraherende stat, og uanset om konventionens regler fører til anvendelse af loven i en kontraherende stat, jf. konventionens artikel 6.

Ifølge konventionens artikel 1 er en testamentarisk disposition formgyldig, blot formkravene i én af følgende love er opfyldt: (1) Oprettelsesstedets lov, (2) testators statsborgerskabslov ved oprettelsen eller ved død, (3) loven i testators domicilstat ved oprettelsen eller ved død, (4) loven på testators bopæl ved oprettelsen eller ved død, og – for så vidt angår fast ejendom – 5) loven i den stat, hvor ejendommen er beliggende. Ifølge konventionens artikel 2, stk. 1, finder artikel 1 også anvendelse på tilbagekaldelse af testamentariske dispositioner. Efter Haagertestamentskonventionens artikel 1, stk. 3, skal spørgsmålet om, hvorvidt testator havde domicil på et bestemt sted, afgøres efter reglerne på dette sted.

Med hensyn til *fortolkning* af et testamente antages det i retspraksis, at et testamente som udgangspunkt skal fortolkes i overensstemmelse med fortolkningsreglerne i arvestatuttet, om end der med henblik på at fastslå testators hensigt i betydeligt omfang må tages hensyn til fortolkningsprincipperne i testators domicillov på tidspunktet for den testamentariske disposition.

For testamenter omfattet af den nordiske konvention om arv og skifte gælder lovvalgsregler vedrørende gyldigheden af testamenter, der svarer til Haagerkonventionens regler, jf. artikel 8-10 i den nordiske konvention om arv og skifte.

3.3. Anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske skiftebehandlinger

3.3.1. Dansk rets almindelige regler

Dansk ret indeholder ikke lovfæstede regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af fremmede skiftebehandlinger. Dødsboskiftelovens § 3 giver justitsministeren hjemmel til at fastsætte bestemmelser, hvorefter afgørelser fra udenlandske domstole og myndigheder vedrørende dødsboskifte skal have bindende virkning og kunne fuldbyrdes her i riget, hvis de har sådanne virkninger i den stat, hvor afgørelsen er truffet, og anerkendelsen og fuldbyrdelsen ikke ville være åbenbart uforenelig med dansk retsorden ("ordre public"). Bemyndigelsen er ikke udnyttet.

Det antages, at en fremmed skiftebehandling anerkendes her i landet, i hvert fald når skiftet foretages i afdødes domicilland. Det må formentlig

også antages, at skiftebehandlinger, hvor den skiftende myndigheds internationale kompetence er baseret på afdødes nationalitet, anerkendes.

Den fremmede skifteret eller det fremmede bo skal dokumentere sin ret til at råde over boets aktiver og passiver i henhold til sin hjemstats lovgivning. Herefter vil retten til boets aktiver og passiver blive anerkendt her i landet. En dansk skifteret, der yder skifteretlig bistand her i landet, skal dog sikre sig, at det fornødne i forhold til afdødes gæld i Danmark er iagttaget. Også den legitimation, der følger af det udenlandske skifte for arvinger og legatarer, som på det fremmede skifte har fået udlagt aktiver, der befinder sig her i Danmark, vil blive anerkendt her i landet.

3.3.2. Den nordiske konvention om arv og skifte

Den nordiske konvention om arv og skifte indeholder bestemmelser om anerkendelse og fuldbyrdelse af skiftebehandlinger omfattet af konventionen.

Ifølge konventionens artikel 28 skal anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser og forlig om ret til arv eller legat mv. afgøres efter loven i det land, hvor anerkendelse og fuldbyrdelse søges. For dansk rets vedkommende betyder det, at afgørelser i henhold til den nordiske konvention om arv og skifte anerkendes og fuldbyrdes her i landet i overensstemmelse med reglerne i den nordiske domslov[§], jf. lovens § 7, stk. 1, nr. 5. Fuldbyrdelse i Danmark sker ved umiddelbar henvendelse til fogedretten, jf. § 9 i den nordiske domslov.

Det bemærkes, at reglerne i den nordiske domslov efter lovens § 7, stk. 2, ikke finder anvendelse på sager, der er omfattet af en konvention, som er gennemført i dansk ret ved lov om EF-domskonventionen m.v., herunder ved bekendtgørelse i medfør af den nævnte lovs § 15, og heller ikke i det omfang andet følger af regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser og forlig på særlige retsområder.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som anført i pkt. 1 ovenfor er forslaget fremsat med hjemmel i EF-Traktatens afsnit IV (nu EUF Traktatens afsnit V). Protokollen om Danmarks stilling finder derfor anvendelse. Foranstaltninger, der foreslås i

[§] Lovbekendtgørelse nr. 635 af 15. september 1986 af lov om anerkendelse og fuldbyrdelse af nordiske afgørelser om privatretlige krav og om ændring af retsplejeloven med senere ændringer.

henhold til afsnit IV i EF-Traktaten (nu EUF-Traktatens afsnit V), vil derfor ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Forslaget har på den baggrund ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forordningsforslaget blev den 12. november 2009 sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Tinglysningssretten, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Statsforvaltningen Hovedstaden, Statsforvaltningen Midtjylland, Statsforvaltningen Nordjylland, Statsforvaltningen Sjælland, Statsforvaltningen Syddanmark, Advokatrådet, Adoption og Samfund, Danske Advokater, Danske Bedemænd, Danske Familieadvokater, Finansrådet, Forbrugerrådet, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af autoriserede bobestyrere, Foreningen af Familieadvokater, Foreningen af Registrerede Revisorer, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Forsikring & Pension, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Institut for Menneskerettigheder, Isobro, Kommunernes Landsforening, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Statsforvaltningsjuristforeningen, Københavns Universitet (Juridisk Fakultet), Syddansk Universitet (Det Samfundsvidenskabelige Institut), Aalborg Universitet (Det Samfundsvidenskabelige Institut), Aarhus Universitet (Det samfundsvidenskabelige fakultet), Copenhagen Business School og Handelshøjskolen i Århus.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra følgende myndigheder og organisationer:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Statsforvaltningen Nordjylland, Advokatsamfundet, Danske Dødsadvokater, Finansrådet, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Forsikring & Pension, Dansk Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening, Copenhagen Business School og Syddansk Universitet.

Østre Landsret, Vestre Landsret, Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Statsforvaltningen Nordjylland, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Kommunernes Landsforening og Syddansk Universitet har ikke bemærkninger til forordningsforslaget.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at instituttet ikke har haft mulighed for at udarbejde bemærkninger inden for høringsfristen, men at instituttet finder, at spørgsmålet om diskrimination i forbindelse med testamentariske dispositioner og lovvalg bør vurderes nærmere i forbindelse med forslagets videre behandling.

5.1. Generelle bemærkninger

Advokatrådet, Copenhagen Business School og Danske Dødsboskifteadvokater har anført, at de overordnet støtter forslaget. Advokatrådet og Copenhagen Business School har bemærket, at de er enige med Kommissionen i, at forslaget vil forbedre den frie bevægelighed for personer inden for EU ved at gøre det lettere for personer med sædvanligt opholdssted inden for EU at tilrettelægge arvefaldet efter dem.

5.2. Anvendelsesområde og definitioner (kapitel I)

Advokatrådet og Copenhagen Business School har anført, at anvendelsesområdet er godt defineret og støtter, at anvendelsesområdet – som også anført af Kommissionen – skal fortolkes autonomt. Advokatrådet og Copenhagen Business School har i den forbindelse foreslået, at dette fastsættes i en præambelbetragtning.

Forsikring og Pension har anført, at Forsikring og Pension antager, at forslagets undtagelse af forsikrings- og pensionsordninger fra anvendelsesområdet medfører, at afgørelsen af, hvem der er begunstiget, når forsikringstagerens arvinger er indsat som begunstiget i en police, og forsikringstageren ved sin død er bosat i udlandet, skal ske med udgangspunkt i den danske arvelov.

5.3. Kompetence (kapitel II)

5.3.1. Hovedregel om kompetence (artikel 4)

Advokatrådet og Copenhagen Business School har anført, at hovedreglen i artikel 4, hvorefter der er skiftekompetence i den medlemsstat, hvor afdøde havde sit sædvanlige opholdssted på dødstidspunktet, er hensigtsmæssig, idet denne hovedregel sikrer en væsentlig tilknytning til den pågældende domstol. Advokatrådet og Copenhagen Business School har i den forbindelse foreslået, at det i en præambelbetragtning fastsættes, at begrebet ”sædvanligt opholdssted” skal fortolkes autonomt.

Danske Dødsboadvokater har anført, at udgangspunktet om, at det er retterne i den medlemsstat, hvor arvelader havde sit sædvanlige opholds-

sted på dødstidspunktet, der er kompetente, stort set svarer til reglen i dødsboskiftelovens § 2, og at det vil være velkomment, hvis de øvrige medlemsstater indfører tilsvarende regler.

5.3.2. Henvisning (artikel 5)

Advokatrådet og Copenhagen Business School har anført, at muligheden for efter artikel 5 at foretage henvisning, jf. pkt. 2.2.2 ovenfor, er fornuftig.

5.3.3. Kompetence på andet grundlag (artikel 6)

Advokatrådet og Copenhagen Business School har anført, at forslagets artikel 6 om kompetence på andet grundlag er hensigtsmæssig, men at retterne i den medlemsstat, hvori afdøde havde domicil på dødstidspunktet, også bør have (en subsidiær) kompetence til at behandle sagen. Denne kompetenceregulering bør indsættes som artikel 6, litra b.

Danske Dødsboadvokater har anført, at det er fornuftigt, at artikel 6, litra c, giver en medlemsstat subsidiær skiftekompetence, når afdøde ikke havde sit sædvanlige opholdssted i den pågældende medlemsstat, men hvor en arving eller legater har sit sædvanlige opholdssted i medlemsstaten. Danske Dødsboadvokater har endvidere anført, at det synes fornuftigt at knytte denne skiftekompetence til, at der skal skiftes aktiver, der befinder sig i medlemsstaten. Herved sikres, at en afdød persons bo kan skiftes i en medlemsstat, selv om afdøde på dødstidspunktet havde sit sædvanlige opholdssted i et tredjeland. En sådan mulighed findes ikke i dansk ret.

5.3.4. Konnekse krav (artikel 14)

Advokatrådet og Copenhagen Business School har anført, at udtrykket ”indbyrdes sammenhængende krav” bør anvendes i stedet for udtrykket ”konnekse krav”, idet førstnævnte begreb konsekvent anvendes i anden civilretlig EU-lovgivning.

5.4. Lovvalg (kapitel III)

5.4.1. Enhedssystem

Danske Dødsboadvokater har anført, at forordningens enhedssystem, hvorefter en arvesag som udgangspunkt skal behandles efter én arvelov, der som udgangspunkt er loven i den medlemsstat, der har skiftekompe-

tence, lægger sig op ad de danske regler. Dette vil forenkle bobehandlingen i en lang række boer med tilknytning til andre EU-lande.

5.4.2. Mulighed for lovvalg (artikel 17)

Advokatrådet, Copenhagen Business School og Danske Dødsboadvokater støtter, at arvelader får mulighed for at vælge, at loven i arveladers statsborgerskabsstat skal finde anvendelse i stedet for loven i den stat, hvor arvelader havde sædvanligt opholdsted på dødstidspunktet.

5.4.2. Ordre public (artikel 27)

Advokatrådet og Copenhagen Business School har anført, at reglen i artikel 27, stk. 2, er for vidtgående og bør udgå. Alternativt bør bestemmelsen kun gælde, hvor der er betydelig forskel på de to landes regler om tvangsarv.

Danske Dødsboadvokater har anført, at reglen i artikel 27 tilgodeser den fleksibilitet et samlet regelsæt bør indeholde, og at bestemmelsen ifølge bemærkningerne kun bør anvendes i undtagelsestilfælde.

5.5. Officielt bekræftede dokumenter (kapitel V)

Danske Dødsboadvokater har anført, at artikel 34, hvorefter officielt bekræftede dokumenter udstedt i en medlemsstat skal anerkendes i de øvrige medlemsstater, medmindre gyldigheden af dokumenterne anfægtes efter de gældende procedurer i oprindelsesstaten, er en banebrydende regel, der formentlig vil få stor praktisk betydning. En række andre EU-lande har en meget tung procedure for anerkendelse af danske myndigheders officielt bekræftede dokumenter. Artikel 34 må forventes at minimere sådanne uforholdsmæssigt lange og komplicerede sagsbehandlingsprocedurer, og Danske Dødsboadvokater ser med forventning frem til en vedtagelse af bestemmelsen.

5.6. Europæiske arvebeviser (kapitel VI)

Danske Dødsboadvokater har anført, at et europæisk arvebevis med de oplysninger, der fremgår af forordningsforslagets bilag 1 og 2, vil være meget informativt og må forventes at blive et særdeles praktisk instrument ved behandlingen af dødsboer fremover. Såfremt forordningen vedtages, bør man fra dansk side overveje at implementere et sådant bevis i Danmark. Danske Dødsboadvokater har endvidere anført, at arvebevisets gyldighed på 3 måneder, jf. artikel 43, stk. 2, synes for kort, idet behandlingen af dødsboer med internationale aspekter ofte er ganske langvarig.

Efter Danske Dødsboadvokater opfattelse bør genparterne derfor have en gyldighed på 6 måneder.

6. Nærhedsprincippet

6.1. Kommissionens vurdering af nærhedsprincippet

Kommissionen har om forholdet til nærhedsprincippet bl.a. anført, at formålet med forslaget kun kan opfyldes i form af fælles regler, idet sådanne fælles regler er nødvendige for at sikre retssikkerhed og forudsigelighed for borgerne. Ifølge Kommissionen vil det være i strid med dette mål, hvis medlemsstaterne handler hver for sig.

6.2. Regeringens foreløbige vurdering af nærhedsprincippet

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at forslaget som fremsat må anses for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og regeringen kan i den forbindelse tilslutte sig de betragtninger, som Kommissionen er fremkommet med, jf. pkt. 6.1 ovenfor.

7. Andre landes kendte holdninger

Storbritannien og Irland har på et møde i den Civilretlige Komité den 4. januar 2010 tilkendegivet, at de ikke ønsker at deltage i vedtagelsen eller anvendelsen af forordningen, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i disse medlemsstater.

Der foreligger ikke i øvrigt officielle tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark deltager på grund af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender ikke i en kommende vedtagelse af det foreliggende forordningsforslag, der ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Overordnet set må fælles regler for de andre EU-lande om retternes kompetence, lovvalg samt anerkendelse og fuldbyrdelse mv. forventes at ville gøre behandlingen af arvesager med et grænseoverskridende element mindre kompleks.

Fra dansk side er man derfor overordnet set positivt indstillet over for forslaget.

Det bemærkes dog, at indholdet af visse af forslaget elementer, herunder navnlig det europæiske arvebevis, endnu ikke er nærmere fastlagt.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig i sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 1. februar 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et foreløbigt nærhedsnotat vedrørende forslaget blev fremsendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 11. november 2009 og et grundnotat blev fremsendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 8. februar 2010.

Dagsordenspunkt 11: Kommissionens forslag til forordning om en autoritativ elektronisk version af Den Europæiske Unions Tidende

Nyt notat.

Sagen forventes ikke at være omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Forslaget til forordning forventes ikke at være omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 vil præsentere et forslag til forordning om en autoritativ elektronisk version af Den Europæiske Unions Tidende (EU-Tidende). Det nærmere indhold af Kommissionens forslag til forordning kendes endnu ikke. Sagen forventes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget forventes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at tage stilling til forslaget. Fra dansk side forventer man dog at kunne tage præsentationen af forslaget til efterretning.

1. Baggrund

Artikel 297 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) vedrører offentliggørelse og ikrafttræden af retsakter og Den Europæiske Unions Tidende (EU-Tidende). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”1. Lovgivningsmæssige retsakter, der vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure, undertegnes af både formanden for Europa-Parlamentet og formanden for Rådet.

Lovgivningsmæssige retsakter, der vedtages efter en særlig lovgivningsprocedure, undertegnes af formanden for den institution, der har vedtaget dem.

Lovgivningsmæssige retsakter offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*. De træder i kraft på det tidspunkt, der er fastsat i retsakterne, eller, hvis et sådant ikke er angivet, på tyvendedagen efter offentliggørelsen.

2. Ikke-lovgivningsmæssige retsakter vedtaget i form af forordninger, direktiver og afgørelser, der ikke angiver, hvem de er rettet til, undertegnes af formanden for den institution, der har vedtaget dem.

Forordninger, direktiver, der er rettet til alle medlemsstaterne, samt afgørelser, der ikke angiver, hvem de er rettet til, offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*. De træder i kraft på det tidspunkt, der er fastsat i retsakterne, eller, hvis et sådant ikke er angivet, på tyvendedagen efter offentliggørelsen.

Andre direktiver samt afgørelser, der angiver, hvem de er rettet til, meddeles dem, de er rettet til, og får virkning ved denne meddelelse.”

På nuværende tidspunkt er papirversionen af EU-Tidende den eneste autoritative version, jf. præmis 48 i EU-Domstolens afgørelse af 11. december 2007 i sag C-161/06, Skoma-Lux sro mod Celní ředitelství Olomouc, hvoraf følger:

”Det skal imidlertid bemærkes, at selv om der faktisk er adgang til fællesskabslovgivningen på internettet, og borgerne i stigende omfang gør sig bekendt med denne via internettet, svarer en sådan tilrådgørelse af lovgivningen ikke til en behørig offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*, da der ikke i fællesskabsretten findes bestemmelser herom.”

Kommissionen fremlagde på et møde den 26. oktober 2010 i Rådets e-law-arbejdsgruppe (e-law) et dokument indeholdende overvejelser om en mulig autoritativ elektronisk version af EU-Tidende.

Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 vil præsentere et forslag til forordning om en autoritativ elektronisk version af EU-Tidende.

2. Indhold

Det nærmere indhold af Kommissionens forslag til forordning kendes endnu ikke. Der foreligger således heller ikke på nuværende tidspunkt oplysninger om, hvorvidt forslaget vil indebære, at den elektroniske version af EU-Tidende vil skulle have samme gyldighed som papirversionen, eller om den elektroniske version vil skulle være den eneste autoritative version.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget forventes hverken at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen forventes ikke at rejse spørgsmål i forhold til 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

Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at tage stilling til indholdet af forslaget til forordning. Fra dansk side forventer man dog at kunne tage præsentationen af forslaget til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har endnu ikke været behandlet af Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 28. marts 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til forordning har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 12: Kommissionens rapport om implementeringen af EU's Charter om grundlæggende rettigheder

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 vil præsentere en årsberetning om anvendelsen af EU's Charter om grundlæggende rettigheder. Rapporten, der endnu ikke er offentliggjort, forventes først og fremmest at fokusere på EU-institutionernes aktiviteter ved at redegøre for, hvordan der er blevet taget højde for Chartret om grundlæggende rettigheder i forbindelse med lovgivningsprocessen. Det gælder navnlig i forhold til Kommissionen, men omfatter også Europa-Parlamentet og Rådet. Sagen rejser ikke spørgsmål i relation til nærhedsprincippet, ligesom sagen ikke vurderes at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at tage stilling til rapporten. Fra dansk side forventer man dog at kunne tage præsentationen af rapporten til efterretning.

1. Baggrund

Kommissionen offentliggjorde i oktober 2010 en meddelelse om strategien for EU's effektive gennemførelse af Chartret om grundlæggende rettigheder.

Det fremgår bl.a. af denne strategi, at Kommissionen fremover vil udarbejde en årsberetning om anvendelsen af Chartret, som skal opfylde to formål:

- at gøre status over de opnåede fremskridt, herunder ved at redegøre for allerede igangsatte initiativer, og hvad der mangler at blive gjort for at sikre en effektiv gennemførelse af Chartret.
- at give mulighed for en årlig meningsudveksling med Europa-Parlamentet og Rådet.

Det fremgår, at årsberetningen først og fremmest vil fokusere på EU-institutionernes aktiviteter ved at redegøre for, hvordan der er blevet taget højde for Chartret om grundlæggende rettigheder i forbindelse med

lovgivningsprocessen. Det gælder navnlig i forhold til Kommissionen, men omfatter også Europa-Parlamentet og Rådet.

Det er Kommissionens ambition, at en sådan beretning – ved at forbedre gennemsigtigheden og informationsformidlingen om Chartret – endvidere vil kunne hjælpe medlemsstaterne med at rette ind efter Chartret, når de gennemfører EU-retten, og således bidrage til at undgå traktatbrudsprocedurer.

I forbindelse med udarbejdelsen af årsberetningen vil Kommissionen trække på en bred vifte af oplysninger og data, herunder retspraksis vedrørende grundlæggende rettigheder fra EU-Domstolen, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og nationale domstole, når denne praksis vedrører EU-retten.

Også spørgsmål og andragender til Europa-Parlamentet samt oplysninger fra EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder, nationale instanser, Europarådets og FN's overvågningsmekanismer samt civilsamfundet vil blive inddraget.

Det forventes, at den første årsberetning om anvendelsen af EU's Charter om grundlæggende rettigheder, som dækker året 2010, vil blive offentliggjort ultimo marts 2011 og efterfølgende blive præsenteret af Kommissionen på rådsmødet.

2. Indhold

Det nærmere indhold af årsberetningen kendes endnu ikke, men det forventes, at beretningen først og fremmest vil fokusere på EU-institutionernes aktiviteter ved at redegøre for, hvordan der er blevet taget højde for Chartret om grundlæggende rettigheder i forbindelse med lovgivningsprocessen. Det gælder navnlig i forhold til Kommissionen, men omfatter også Europa-Parlamentet og Rådet.

3. Gældende dansk ret

Chartret om grundlæggende rettigheder, der indeholder en række borgerlige, politiske og sociale rettigheder, bekræfter en lang række af de rettigheder, som fremgår af bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konventioner. Chartret blev gjort juridisk bindende ved Lissabon-Traktatens ikrafttræden den 1. december 2009.

Det følger af Chartrets artikel 51, stk. 1, at bestemmelserne i Chartret er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer samt til

medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. Det anførte indebærer bl.a., at de retsakter, som vedtages af EU's institutioner, skal respektere Chartrets bestemmelser, ligesom Chartret skal iagttages i forbindelse med den nationale gennemførelse og/eller anvendelse af EU-retsakter.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen vurderes 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

Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at tage stilling til indholdet af rapporten. Fra dansk side forventer man dog at kunne tage præsentationen af rapporten 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 28. marts 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 13: EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – status

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 vil gøre status over EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter EMRK). Det følger af Lissabon-Traktaten, at EU tiltræder EMRK. Kommissionen fik på den baggrund i juni måned 2010 mandat til at forhandle på vegne af EU. Forhandlingerne med Europarådet om modaliteterne for tiltrædelsen blev indledt i juli måned 2010. Forhandlingerne er endnu ikke afsluttede, men der er for nylig blevet udarbejdet et første udkast til tiltrædelsestraktat, som bl.a. indeholder regler om en adgang for EU til at indtræde som medindstævnt i klagesager mod medlemsstaterne, når sagerne berører EU-lovgivningen, og vice versa, om forudgående inddragelse af EU-Domstolen og om EU's deltagelse i konventionsorganerne. Sideløbende med disse forhandlinger arbejdes der på at udarbejde EU-interne regler af betydning for tiltrædelsen. Det ungarske formandskab ser gerne forhandlingerne afsluttet i 1. halvår af 2011. Sagen forventes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Sagen forventes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Fra dansk side er man positiv over for til sin tid at ratificere traktaten.

1. Baggrund

Med Lissabon-Traktaten besluttede EU's medlemsstater, at EU skulle tiltræde EMRK, jf. EU-Traktatens artikel 6, stk. 2. Tiltrædelsen af EMRK er dermed en del af implementeringen af Lissabon-Traktaten. Med tiltrædelsen vil Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i modsætning til i dag kunne behandle klager over EU som sådan. Tiltrædelsen af EMRK ændrer imidlertid ikke Unionens beføjelser som fastsat i EU-Traktaten og EUF-Traktaten.

Endvidere er der knyttet en protokol til Lissabon-Traktaten vedrørende EU-Traktatens artikel 6, stk. 2. Efter protokollens artikel 1 skal aftalen om EU's tiltrædelse af EMRK afspejle nødvendigheden af at bevare Unionens og EU-rettens særlige karakteristika, navnlig for så vidt angår:

a) de nærmere bestemmelser for Unionens eventuelle deltagelse i EMRK's kontrolinstanser,

b) de mekanismer, der er nødvendige for at sikre, at sager indbragt af ikke-medlemsstater samt individuelle klager henføres korrekt til medlemsstaterne og/eller Unionen afhængigt af det enkelte tilfælde.

Efter protokollens artikel 2 skal en sådan aftale sikre, at tiltrædelsen hverken berører Unionens kompetencer eller institutionernes beføjelser. Den skal sikre, at intet heri berører medlemsstaternes situation i forhold til EMRK, navnlig i forhold til protokollerne hertil, foranstaltninger truffet af medlemsstaterne, der fraviger EMRK i overensstemmelse med dennes artikel 15, og forbehold med hensyn til konventionen, som medlemsstater har taget i overensstemmelse med dennes artikel 57.

Videre følger det af protokollens artikel 3, at aftalen om EU's tiltrædelse af EMRK ikke berører EUF-Traktatens artikel 344 (hvorefter medlemsstaterne forpligter sig til ikke at søge tvister vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af EU-Traktaten og EUF-Traktaten afgjort på anden måde end fastsat i EUF-Traktaten).

Kommissionen fik på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4. juni 2010 mandat til på vegne af EU at føre forhandlingerne med Europarådet om modaliteterne for EU's tiltrædelse af EMRK. Forhandlingerne indledtes i juli måned 2010 og gennemføres i Strasbourg mellem Kommissionen og 14 medlemmer af en arbejdsgruppe nedsat af Europarådets Styringskomité vedrørende menneskerettigheder (CDDH). Danmark er ikke medlem af arbejdsgruppen.

Kommissionen gennemfører de nævnte forhandlinger på baggrund af sit mandat og i samråd med Rådets arbejdsgruppe om grundlæggende rettigheder mv. (FREMP). Sideløbende med forhandlingerne arbejdes der på at udarbejde EU-interne regler af betydning for tiltrædelsen.

Forhandlingerne er endnu ikke afsluttede, men der er for nylig blevet udarbejdet et første udkast til tiltrædelsestraktat, hvori der samtidig foretages de nødvendige konsekvensændringer i EMRK. Alle Europarådets 47 medlemsstater, herunder de medlemsstater, der ikke er medlem af EU, bl.a. Rusland og Tyrkiet, skal ratificere tiltrædelsestraktaten, før EU kan tiltræde EMRK.

Det ungarske formandskab ser gerne forhandlingerne afsluttet i 1. halvår af 2011.

2. Indhold

Der er den 25. februar 2011 blevet udarbejdet et første udkast til traktat for EU's tiltrædelse af EMRK. En forklarende rapport er tilknyttet aftaleteksten. Traktatudkastet og den tilhørende rapport er foreløbige og er således fortsat genstand for forhandlinger mellem Kommissionen og Europarådet. Den seneste forhandling af traktatudkastet fandt sted den 15.-18. marts 2011.

Det foreliggende første udkast til traktat for EU's tiltrædelse af EMRK indeholder bl.a. følgende hovedelementer:

2.1. Adgang for EU til at indtræde som medindstævnt i klagesager mod medlemsstaterne, når sagerne berører EU-lovgivningen, og vice versa

I klagesager rejst mod én eller flere af EU's medlemsstater, hvor en påstået krænkelse af EMRK synes at have en substantiel forbindelse med EU-lovgivningen, kan Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol beslutte, at EU får adgang til at indtræde som medindstævnt i klagesagen. I klagesager rejst mod EU kan Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tilsvarende beslutte, at enhver af EU's medlemsstater får adgang til at indtræde som medindstævnt i klagesagen. Det kan forventes, at Menneskerettighedsdomstolen normalt vil efterkomme en anmodning om at indtræde som medindstævnt. En medindstævnt er herefter part i sagen og kan afgive indlæg.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kan i disse sager beslutte, at parterne holdes fælles ansvarlige for en eventuel krænkelse af konventionen.

Under forhandlingerne mellem Kommissionen og Europarådet den 15.-18. marts 2011 blev der foreslået en række justeringer af den ovennævnte mekanisme.

2.2. Forudgående inddragelse af EU-Domstolen

Inden Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afgør en klagesag, hvori EU er indtrådt som medindstævnt, skal EU-Domstolen have mulighed for at træffe afgørelse om den omhandlede EU-lovgivnings overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, såfremt en sådan afgørelse ikke allerede måtte være truffet. Dette forventes at ske ved, at Kommissionen indbringer spørgsmålet for EU-Domstolen.

For at undgå unødige forsinkelser af klagesagen ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol skal EU-Domstolen i disse sager træffe afgørelse efter en hasteprocedure.

Under forhandlingerne mellem Kommissionen og Europarådet den 15.-18. marts 2011 blev der foreslået en række justeringer af den ovennævnte mekanisme.

2.3. EU's deltagelse i konventionsorganerne

EU får en dommer ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og EU kan deltage med stemmeret i møderne i Europarådets Ministerkomité, når komitéen udøver sine funktioner i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

En delegation fra Europa-Parlamentet kan deltage med stemmeret i møderne i Europarådets Parlamentariske Forsamling, når forsamlingen udøver sine funktioner i forhold til valg af dommere.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen forventes ikke at medføre ændringer af gældende dansk ret, men EU's tiltrædelse af EMRK vil til sin tid skulle ratificeres af Danmark. Sagen vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen forventes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Det følger af Lissabon-Traktaten, som alle medlemsstater har ratificeret, at EU skal tiltræde EMRK, jf. EU-Traktatens artikel 6, stk. 2.

Den generelle forventning er på den baggrund, at alle medlemsstater vil være positivt indstillede over for til sin tid at ratificere traktaten om EU's tiltrædelse af EMRK. Der foreligger ikke herudover officielle udmeldinger fra medlemsstaterne.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Den danske regering er positivt indstillet over for til sin tid at ratificere traktaten om EU's tiltrædelse af EMRK.

9. Europa-Parlamentet

Efter EUF-Traktatens artikel 218, stk. 6, kræver en rådsafgørelse om Unionens tiltrædelse af EMRK Europa-Parlamentets godkendelse.

10. Juridisk Specialudvalg og Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 28. marts 2011.

Sagen har den 7. maj 2010 været drøftet i Juridisk Specialudvalg med deltagelse af eksterne parter på menneskerettighedsområdet.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til for-handlingsoplæg den 28. maj 2010 forud for vedtagelsen af Kommissionens mandat til på vegne af EU at føre forhandlingerne om EU's tiltrædelse af EMRK med Europarådet. Sagen blev i den forbindelse forelagt for Folketingets Retsudvalg til orientering den 27. maj 2010.

Dagsordenspunkt 14: SIS II - statusorientering

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Sagen er ikke omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Kommissionen forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 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 24.-25. februar 2011 orienterede Kommissionen om status for projektet. Kommissionen oplyste, at man fortsat overholder den tids- og budgetplan, som medlemsstaterne noterede sig i forbindelse med rådsmødet i oktober 2010. Kommissionen oplyste endvidere, at der arbejdes på at identificere nationale finansieringsbehov med henblik på at sikre dækning heraf ved midler fra EU's Grænsefond.

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.

Kommissionen forventes på rådsmødet den 11.-12. april 2011 at orientere om status for projektet.

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 bemærkes, at de yderligere omkostninger på ca. 13 millioner euro til videreudvikling af systemet, der som nævnt vil blive afholdt over EU-budgettet, muligvis vil ske i form af omprioriteringer. Kommissionen har oplyst, at det således ikke forventes, at medlemsstaterne skal afholde merudgifter.

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 28. marts 2011*.

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 24.-25. februar 2011*.

Dagsordenspunkt 15: Forslag til Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2011) 126 endelig.

Resumé

Forordningsforslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 vil præsentere forslaget. Forslaget har til formål at indføre en klar retlig ramme i Den Europæiske Union, der indeholder regler om international kompetence og lovvalg for retsafgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller, og at fremme udveksling af afgørelser og dokumenter mellem medlemsstaterne. Med henblik herpå indeholder forordningen bl.a. regler om international kompetence (kapitel II), lovvalg (kapitel III), anerkendelse, eksigibilitet og fuldbyrdelse af afgørelser og officielt bekræftede dokumenter i andre medlemsstater (kapitel IV) samt retsvirkningerne af formueforholdet mellem ægtefæller over for tredjemand (kapitel V). Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side findes der på nuværende tidspunkt – hvor høring over forslaget ikke er afsluttet – ikke at burde tages endelig stilling til forslaget. Danmark er dog grundlæggende positiv over for initiativet.

1. Baggrund

Den 17. juni 2006 fremlagde Kommissionen en grøn bog om lovkonfliktregler i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller, herunder spørgsmålet om retlig kompetence og gensidig anerkendelse (KOM (2006) 400 endelig) med henblik på iværksættelse af en høring om behandlingen af grænseoverskridende sager om formueforholdet mellem ægtefæller. Grøn bogen beskriver en række problemer omkring formueforholdet mellem ægtefæller, når ægtefællerne har tilknytning til flere lande.

Den danske regering afgav den 19. december 2006 – efter national høring over grøn bogen – et høringssvar til Kommissionen. Regeringen tilkendegav i den anledning bl.a., at man fra dansk side overordnet set støtter tiltag på EU-niveau, som kan forbedre EU-borgernes retssikkerhed, ikke

mindst inden for familieretten der berører et meget stort antal EU-borgere.

Grønbogen udsprang bl.a. af det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender – Haagerprogrammet – som Rådet vedtog på sit møde den 4.-5. november 2005. Haagerprogrammet er blevet afløst af Stockholmprogrammet, som Rådet vedtog på sit møde den 11. december 2009. I Stockholmprogrammet anbefales det, at reguleringen af gensidig anerkendelse af afgørelser udvides til andre områder, som er væsentlige for dagliglivet, f.eks. formueforholdet mellem ægtefæller. I overensstemmelse hermed tilkendegav Kommissionen i Rapport om unionsborgerskab 2010 (KOM (2010) 603), at den vil gøre det nemmere for internationale par (både ægtepar og registrerede partnere) at finde oplysninger om international kompetence og lovvalg i relation til deres formueforhold, og at den vil fremsætte forslag til en retsakt herom i 2011.

Kommissionen afholdt den 28. september 2009 en offentlig høring om internationale aspekter af formueforholdet mellem ægtefæller og registrerede partnere, og på et ekspertmøde den 23. marts 2010 blev hovedtrækkene i et kommende kommissionsforslag herom drøftet.

I lyset af bl.a. høringssvarene om grønningen, den offentlige høring og ekspertmødet fremsatte Kommissionen den 16. marts 2011 forslag til Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller (ægtefælleformueforholdsforordningen).

Forslaget er fremsat under henvisning til artikel 81, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Efter artikel 81, stk. 1 og 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 gensidig anerkendelse mellem medlemsstaterne af retsafgørelser og udenretslige afgørelser og fuldbyrdelse heraf samt sikre forenelighed mellem medlemsstaternes regler om lovvalg og om retternes kompetence.

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.

Den Europæiske Union har gennemført eller fremsat forslag til en række foranstaltninger på det civilretlige område, der er relevante for forslaget til ægtefælleformueforordningen. Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I-forordningen) udgør grundlaget for samarbejdet mellem retterne om civilretlige spørgsmål i Den Europæiske Union. Forordningen indeholder regler om international kompetence i civilretlige sager samt om anerkendelse og fuldbyrdelse af civilretlige afgørelser. Efter artikel 1, stk. 2, finder forordningen ikke anvendelse på formueforholdet mellem ægtefæller.

På det familieretlige område indeholder Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000 (den nye Bruxelles II-forordning) bl.a. regler om international kompetence samt om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser i sager om skilsmisse og separation. Forordningen finder ikke anvendelse på formueforholdet mellem ægtefæller.

Disse forordninger er omfattet af det danske retsforbehold, der er beskrevet nedenfor. Danmark deltog således ikke i vedtagelsen af forordningerne, der ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark. I kraft af en såkaldt parallelaftale er Danmark imidlertid på mellemstatsligt grundlag tilknyttet reglerne i Bruxelles I-forordningen, således at reglerne i forordningen gælder mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, jf. lov nr. 1563 af 20. december 2006 om Bruxelles I-forordningen m.v.

Kommissionen fremsatte den 14. oktober 2009 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis (KOM(2009) 154 endelig). Forordningsforslaget indeholder bl.a. regler om international kompetence, lovvalg samt anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser i relation til arvesager.

Endelig fremsatte Kommissionen den 16. marts 2011 forslag til Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber (KOM (2011) 127 endelig) (partnerskabsformue-

forholdsforordningen). Denne forordning skal kun finde anvendelse på de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber.

Disse forordningsforslag er omfattet af det danske retsforbehold, der er beskrevet nedenfor. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af de 2 forordninger, og forordningerne vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

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 ægtefælleformueforholdsforordningen, og forordningen vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget har til formål at indføre en klar retlig ramme i Den Europæiske Union for international kompetence og lovvalg for retsafgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller og at fremme udveksling af afgørelser og dokumenter mellem medlemsstaterne.

Med forslaget udvides kompetencen for de retter, der i medfør af eksisterende eller kommende EU-instrumenter behandler en sag om skilsmisse, separation eller opløsning af ægteskab eller behandler en arvesag, til også at omfatte sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller, hvilket betyder, at den samme ret kan behandle alle sagens aspekter samtidig.

Harmonisering af lovvalgsregler vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller vil kunne forenkle behandlingen af sager herom og give borgerne bedre mulighed for at forudsige, hvilken lov der finder anvendelse, ud fra ét fælles sæt regler, som erstatter de gældende lovvalgsregler i medlemsstaterne.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

2.2.1. Anvendelsesområde og definitioner (kapitel I)

I bemærkningerne til forordningsforslaget har Kommissionen anført, at forordningen skal omfatte både aspekter vedrørende den daglige forvaltning af ægtefællernes formuegoder og aspekter vedrørende bodeling ved samlivsophævelse eller ved skiftet efter en af ægtefællernes død.

Det fremgår af forslagets artikel 1, at forordningen skal finde anvendelse på formueforholdet i ægteskaber. Forordningen finder ikke anvendelse på skatteretlige, toldretlige og forvaltningsretlige anliggender. Den finder heller ikke anvendelse på, ægtefællernes retsevne, underholdspligt, gave-dispositioner mellem ægtefællerne, den længstlevende ægtefælles arverettigheder, selskaber oprettet mellem ægtefællerne og arten af tingslige rettigheder over et formuegode og registreringen af sådanne

Forordningen indeholder ikke en definition af begrebet ”ægteskab”. I betragtning nr. 10 til forordningen er det således anført, at begrebet “ægteskab” defineres efter national ret i de enkelte medlemsstater.

I relation til undtagelsen af ”gavedispositioner mellem ægtefællerne” fra anvendelsesområdet har Kommissionen i bemærkningerne til forordningsforslaget anført, at lovvalgsreglerne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 593/2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I) også finder anvendelse på gaver mellem ægtefæller. Denne forordning finder dog efter artikel 1, stk. 2, ikke anvendelse på forpligtelser, der udspringer af familieforhold eller af forhold, der ifølge den lov, der finder anvendelse på sådanne forhold, anses for at have tilsvarende virkninger, herunder underholdsforpligtelser og forpligtelser, der udspringer af formueforholdet mellem ægtefæller. Forordningen er omfattet det danske retsforbehold, der er beskrevet ovenfor.

Forordningen indeholder i artikel 2 definitioner af en række af de begreber, der anvendes i forordningen. Ved formueforhold mellem ægtefæller forstås eksempelvis ”samtlige regler om de formueretlige forbindelser mellem ægtefællerne indbyrdes og over for tredjemand”, og ved ægtepagt forstås ”aftale mellem ægtefællerne om de formueretlige forbindelser mellem ægtefællerne indbyrdes og over for tredjemand”. Herudover defineres begreber som officielt bekræftet dokument, ret og retsforlig.

2.2.2. Kompetence (kapitel II)

I bemærkningerne til forordningsforslaget har Kommissionen anført, at formålet med forordningen bl.a. er at give borgerne mulighed for at få sammenhængende sager behandlet ved retterne i den samme medlemsstat. Derfor sikrer forordningen, at der er sammenhæng mellem reglerne om kompetence for de retter, der skal behandle sager om formueforholdet mellem ægtefæller, og de allerede eksisterende eller planlagte regler i andre EU-instrumenter.

Efter artikel 3 skal retterne i en medlemsstat, der behandler en ægtefælles arvesag i medfør af den foreslåede forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis, jf. Kommissionens forslag herom af 14. oktober 2007 (KOM (2009) 154 endelig), ligeledes have kompetence til at træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller i forbindelse med sagen.

Efter artikel 4 har de retter i en medlemsstat, der behandler en ansøgning om skilsmisse, separation eller omstødelse af et ægteskab i medfør af den nye Bruxelles II-forordning, ligeledes kompetence til at træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller i forbindelse med sagen, hvis ægtefællerne har aftalt det. En sådan aftale kan indgås på et hvilket som helst tidspunkt, også under retssagen. Hvis der indgås aftale før retssagen, skal aftalen udformes skriftligt, dateres og underskrives af begge parter. Hvis der ikke indgås aftale mellem ægtefællerne, fastsættes kompetencen efter reglerne i artikel 5.

Det følger af artikel 5, at følgende retter er kompetente i sager, der vedrører formueforholdet mellem ægtefæller, medmindre sagen er omfattet af artikel 3 og 4:

- Retterne i den medlemsstat, hvor ægtefællerne har deres fælles sædvanlige opholdssted, eller når dette ikke er relevant,
- retterne i den medlemsstat, hvor ægtefællerne sidst havde deres fælles sædvanlige opholdssted, hvis en af ægtefællerne fortsat har sit opholdssted dér, eller når dette ikke er relevant,
- retterne i den medlemsstat, hvor sagsøgte har sit sædvanlige opholdssted, eller når dette ikke er relevant,
- retterne i den medlemsstat, hvis nationalitet begge ægtefæller har.

Ægtefællerne kan ligeledes efter artikel 5 beslutte, at retterne i den medlemsstat, hvis lov de har valgt som gældende lov for deres formueretforhold, jf. artikel 16 og 18, der er beskrevet nedenfor under pkt. 2.2.3., er kompetente til at behandle spørgsmål vedrørende deres formueforhold. En sådan aftale kan indgås på et hvilket som helst tidspunkt, også under retssagen. Hvis der indgås aftale før retssagen, skal aftalen udformes skriftligt, dateres og underskrives af begge parter.

Forordningen indeholder regler om subsidiær kompetence (artikel 6) og kompetence i undtagelsestilfælde (artikel 7), der anvendes, hvis ingen medlemsstat er kompetent efter artikel 3-5.

Kapitel II indeholder herudover regler om kompetence i relation til modkrav (artikel 8), prøvelse (artikel 10-11), såkaldt litispændens (artikel 12), indbyrdes sammenhængende krav (artikel 13) og regler om foreløbige retsmidler (artikel 14). Endelig indeholder kapitel II bestemmelser om, hvornår en retssag anses for anlagt (artikel 9).

2.2.3. Lovvalg (kapitel III)

Forordningens kapitel III indeholder regler om aftaler om lovvalg for formueforholdet mellem ægtefæller samt om lovvalget, når der ikke er indgået en lovvalgsaftale. Disse lovvalgsregler finder efter artikel 15 anvendelse på alle ægtefællernes formuegoder. I bemærkningerne til forordningsforslaget har Kommissionen anført, at dette også gælder aktiver – herunder fast ejendom – der befinder sig i andre lande.

Det fremgår af artikel 16, at ægtefællerne eller de kommende ægtefæller kan vælge, hvilken lov der skal finde anvendelse på deres formueforhold, blandt følgende love:

- Loven i den stat, hvor ægtefællerne eller de kommende ægtefæller har deres fælles sædvanlige opholdssted,
- loven i den stat, hvor en af ægtefællerne eller en af de kommende ægtefæller har sit sædvanlige opholdssted på det tidspunkt, hvor dette valg foretages, eller
- loven i den stat, hvor en af ægtefællerne eller en af de kommende ægtefæller er statsborger på det tidspunkt, hvor dette valg foretages.

Hvis ægtefællerne ikke har valgt en lov efter artikel 16, følger det af artikel 17, at en af følgende love vil finde anvendelse på formueforholdet mellem ægtefællerne:

- Loven i den stat, hvor ægtefællerne havde deres første fælles sædvanlige opholdssted efter indgåelse af ægteskab, eller hvis dette ikke er relevant,
- loven i den stat, hvor begge ægtefællerne var statsborgere på tidspunktet for indgåelse af ægteskab, eller hvis dette ikke er relevant,
- loven i den stat, som begge ægtefæller har den tætteste tilknytning til under hensyntagen til samtlige forhold, navnlig stedet for indgåelse af ægteskab.

Efter artikel 18 kan ægtefællerne når som helst i løbet af ægteskabet lade deres formueforhold være omfattet af en anden lov end den lov, der hidtil har været gældende. De kan dog kun vælge en af følgende love:

- Loven i den stat, hvor en af ægtefællerne har sit sædvanlige opholdssted på det tidspunkt, hvor dette valg foretages, eller
- loven i den stat, hvor en af ægtefællerne er statsborger på det tidspunkt, hvor dette valg foretages.

I bemærkningerne til forordningsforslaget har Kommissionen anført, at artikel 18 finder anvendelse, når ægtefællerne ønsker at ændre en allerede indgået lovvalgsaftale.

Medmindre ægtefællerne udtrykkeligt har tilkendegivet noget andet, vil ændringen af gældende lov for formueforholdet mellem ægtefællerne i løbet af ægteskabet kun have virkninger for fremtiden. Hvis ægtefællerne ønsker, at ændringen af gældende lov skal have tilbagevirkende kraft, vil dette hverken berøre gyldigheden af retshandler indgået under den hidtil gældende lov eller tredjemands rettigheder i henhold til den hidtil gældende lov.

Ifølge artikel 19 skal ægtefællernes valg af gældende lov foretages under overholdelse af de formkrav, der gælder for oprettelse af ægtepagter enten i henhold til gældende lov i den valgte stat eller i henhold til loven i den stat, hvor aftalen indgås. Under alle omstændigheder er det en betingelse, at valget er truffet udtrykkeligt og fremgår af et skriftligt dokument, der er dateret og underskrevet af begge ægtefæller. Hvis loven i

den medlemsstat, hvor begge ægtefæller har deres fælles sædvanlige opholdssted på det tidspunkt, hvor valget foretages, indeholder yderligere formkrav for oprettelse af ægtepagter, skal disse endvidere overholdes.

Det fremgår af artikel 20, at de formkrav, der gælder for ægtepagter, er kravene i den lov, der finder anvendelse på formueforholdet mellem ægtefællerne, eller i loven i den stat, hvor ægtepagten er oprettet. Under alle omstændigheder er det en betingelse, at ægtepagten oprettes skriftligt, dateres og underskrives af begge ægtefæller. Hvis loven i den medlemsstat, hvor de to ægtefæller har deres fælles sædvanlige opholdssted på tidspunktet for oprettelsen af ægtepagten, indeholder yderligere formkrav for ægtepagten, skal disse endvidere overholdes.

Ifølge artikel 21 finder den lov, der udpeges efter forordningen, anvendelse, selv om det ikke er en medlemsstats lov.

Efter artikel 22 berører bestemmelserne i forordningen ikke anvendelsen af præceptive bestemmelser, hvis overholdelse en medlemsstat anser for at være så afgørende for beskyttelsen af dens offentlige interesser, som f.eks. dens politiske, sociale og økonomiske struktur, at bestemmelserne finder anvendelse på alle forhold, der falder ind under deres anvendelsesområde, uanset hvilken lov der i øvrigt finder anvendelse på formueforholdet mellem ægtefæller i henhold til ægtefælleformueforholdsforordningen.

I bemærkningerne til denne bestemmelse har Kommissionen anført, at for at tage højde for de nationale regler, navnlig beskyttelse af familiens bolig, giver artikel 22 mulighed for i en stat at udelukke anvendelse af en udenlandsk lov til fordel for egen lov. For således at sikre beskyttelse af familiens bolig kan en medlemsstat, på hvis område boligen er beliggende, anvende sine egne regler for beskyttelse af familiens bolig. Denne medlemsstat kan undtagelsesvis "foretrække" at anvende sin egen lov på enhver person, der er bosiddende på dens område, frem for bestemmelserne i den lov, der normalt ville finde anvendelse, eller den lov, der regulerer den pågældende persons ægtepagt, som er indgået i en anden medlemsstat.

Efter artikel 23 kan anvendelse af en bestemmelse i en lov, der er udpeget efter forordningen, kun afvises, hvis anvendelse af bestemmelsen er uforenelig med de grundlæggende retsprincipper ("ordre public") i domsstaten.

Kapitel III indeholder herudover regler om uanvendelighed af medlemsstaternes regler om international privatret ("renvoi") (artikel 24) samt bestemmelser om medlemsstater med mere end et retssystem (artikel 25).

2.2.4. Anerkendelse, eksigibilitet og fuldbyrdelse (kapitel IV)

2.2.4.1. Afdeling 1 – Afgørelser (artikel 26-31)

I bemærkningerne til bestemmelserne om anerkendelse, eksigibilitet og fuldbyrdelse af afgørelser har Kommissionen anført, at de foreslåede regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser svarer til reglerne herom i Bruxelles I-forordningen. Efter de foreslåede regler anerkendes enhver retsafgørelse truffet i en medlemsstat i de øvrige medlemsstater uden en særlig procedure. For at opnå fuldbyrdelse skal sagsøger indlede en procedure i fuldbyrdelsesstaten for at få afgørelsen erklæret for eksigibel. Proceduren for dette begrænser sig i første omgang til en kontrol af dokumenter. Kun hvis der fremsættes indsigelser, vil dommeren undersøge mulige grunde til afvisning. Disse grunde giver efter Kommissionens opfattelse en tilstrækkelig beskyttelse af sagsøgtets rettigheder. Kommissionen har anført, at de foreslåede regler er et betydeligt fremskridt i forhold til den nuværende situation, fordi anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i dag er reguleret af medlemsstaternes nationale ret eller bilaterale aftaler mellem visse medlemsstater.

Efter artikel 26 skal retsafgørelser, der er truffet i en medlemsstat, anerkendes i de øvrige medlemsstater, uden at der må stilles krav om anvendelse af en særlig procedure. Hvis anerkendelsen bestrides, kan en berørt part, der principalt påberåber sig anerkendelsen, efter proceduren Bruxelles I-forordningen få fastslået, at retsafgørelsen skal anerkendes. Hvis anerkendelsen gøres gældende som led i en verserende sag ved en ret i en medlemsstat, er denne ret kompetent til at afgøre spørgsmålet om anerkendelse.

Det fremgår af artikel 27, at en retsafgørelse ikke kan anerkendes,

- hvis en anerkendelse åbenbart vil stride mod grundlæggende retsprincipper i den anmodede medlemsstat,
- hvis det indledende processkrift i sagen eller et tilsvarende dokument ikke er blevet forkyndt for den udeblevne sagsøgte i så god tid og på en sådan måde, at han har kunnet varetage sine interesser under sagen, medmindre sagsøgte har undladt at tage skridt til

at anfægte retsafgørelsen, selv om han havde mulighed for at gøre det,

- hvis en anerkendelse er uforenelig med en retsafgørelse truffet mellem de samme parter i den anmodede medlemsstat, eller
- hvis en anerkendelse er uforenelig med en retsafgørelse, der tidligere er truffet i en anden medlemsstat eller i et tredjeland mellem de samme parter i en tvist, der har samme genstand og hviler på samme grundlag, og denne tidligere retsafgørelse opfylder de nødvendige betingelser for at blive anerkendt i den anmodede medlemsstat.

Efter artikel 31 skal afgørelser, der er truffet i en medlemsstat, og som kan fuldbyrdes dér, fuldbyrdes i andre medlemsstater efter artikel 38-56 og artikel 58 i Bruxelles I-forordningen.

Herudover indeholder kapitel IV, afdeling 1, bestemmelser om forbud mod prøvelse af international kompetence og sagens realitet med hensyn til afgørelser truffet i en anden medlemsstat (artikel 28-29) og en bestemmelse om udsættelse af anerkendelse af en afgørelse fra en anden medlemsstat, når der verserer en appelsag vedrørende afgørelsen (artikel 30).

2.2.4.2. Afdeling 2 – Officielt bekræftede dokumenter og retsforlig (artikel 32-34)

Det fremgår af artikel 32, at officielt bekræftede dokumenter, der er udstedt i en medlemsstat, skal anerkendes i de øvrige medlemsstater, medmindre gyldigheden af dokumenterne anfægtes efter gældende lov, og under forbehold af, at en sådan anerkendelse ikke åbenlyst strider mod grundlæggende retsprincipper i den anmodede medlemsstat. Anerkendelse af officielt bekræftede dokumenter betyder, at de tillægges beviskraft angående indholdet og formodning om gyldighed.

Efter artikel 33 skal officielt bekræftede dokumenter, der er oprettet og eksigible i en medlemsstat, efter anmodning erklæres for eksigible i en anden medlemsstat efter proceduren i Bruxelles I-orordningen. Den ret, der behandler en appel over en sådan afgørelse, kan kun afslå at erklære det officielt bekræftede dokument for eksigibelt eller ophæve en afgørelse om eksigibilitet, hvis fuldbyrdelsen af det officielt bekræftede dokument åbenlyst strider mod de grundlæggende retsprincipper i den anmodede medlemsstat.

Det fremgår af artikel 34, at retsforlig, der er eksigible i oprindelsesmedlemsstaten, skal anerkendes og erklæres eksigible i en anden medlemsstat efter anmodning fra en berørt part på samme betingelser som officielt bekræftede dokumenter. Den ret, der behandler en appel over en sådan afgørelse, kan kun afslå at erklære et retsforlig for eksigibelt eller ophæve en afgørelse om eksigibilitet, hvis en fuldbyrdelse af retsforliget åbenlyst strider mod grundlæggende retsprincipper i den fuldbyrdende medlemsstat.

2.2.5. Retsvirkning over for tredjemand (kapitel V)

Efter artikel 35 reguleres de formueretlige retsvirkninger af ægteskab for retsforholdet mellem en ægtefælle og tredjemand af den lov, der finder anvendelse på formueforholdet mellem ægtefællerne i medfør af forordningen.

Ifølge stk. 2 i samme artikel kan loven i en medlemsstat dog foreskrive, at en ægtefælle ikke kan påberåbe sig den gældende lov over for en tredjemand, når ægtefællen eller tredjemanden har sædvanligt opholdssted på denne medlemsstats område, og når reglerne for tinglysning eller registrering i denne medlemsstats lovgivning ikke er overholdt, medmindre tredjemand kendte eller burde kende den lov, der finder anvendelse på formueforholdet mellem ægtefællerne.

Det fremgår af stk. 3 i samme artikel, at loven i en medlemsstat, hvor en fast ejendom er beliggende, tilsvarende kan indeholde en regel svarende til reglen i stk. 2 om retsforholdet mellem en ægtefælle og tredjemand vedrørende denne faste ejendom.

2.2.6. Almindelige og afsluttende bestemmelser (kapitel VI)

Forordningens kapitel VI indeholder bestemmelser om forordningens forhold til internationale konventioner (artikel 36), oplysninger om lovgivning, der skal stilles til rådighed for offentligheden (artikel 37), revision (artikel 38) samt overgangs- og ikrafttrædelsesbestemmelser (artikel 39-40).

3. Gældende dansk ret

3.1. Formueforholdet mellem ægtefæller i dansk ret

I dansk ret er retsvirkningerne af et ægteskab i relation til ægtefællernes formueforhold reguleret af lov om ægteskabets retsvirkninger (retsvirkningsloven), lov om bevarelse af ret til ægtefællepension ved separation

og skilsmisse (ægtefællepensionsloven), lov om ægteskabs indgåelse og opløsning (ægteskabsloven) og kapitel VI i lov om skifte af fællesbo m.v. (fællesboskifteloven).

Retsvirkningsloven regulerer formueforholdet mellem ægtefæller under ægteskabet, herunder ægtefællernes ret til at råde over deres respektive aktiver, vederlagskrav ved misbrug af råderetten mv., gældsansvar og bosondring. Loven indeholder endvidere regler om den legale formueordning i et ægteskab – formuefællesskab – samt om mulighederne for at fravige denne ordning ved indgåelse af en ægtepagt om særeje.

Efter lovens §§ 35 og 37 skal en ægtepagt oprettes skriftligt under parternes hånd, og for at blive gyldig skal den tinglyses i personbogen.

Gaver mellem ægtefæller skal efter § 30, stk. 1, for at være gyldige ske ved ægtepagt, medmindre der er tale om sædvanlige gaver, hvis værdi ikke står i misforhold til giverens kår.

Efter dansk ret kan en gavegiver eller en arvelader bestemme, at en gave eller en arv skal være særeje for modtageren, eller at gaven eller arven skal være omfattet af et eventuelt formuefællesskab.

Retsvirkningsloven, ægtefællepensionsloven, ægteskabsloven og fællesboskifteloven indeholder regler om delingen af fællesboet ved separation, skilsmisse, bosondring eller omstødelse af ægteskab. Efter retsvirkningslovens § 16, stk. 2, udtager hver ægtefælle eller dennes arvinger som udgangspunkt halvdelen af det beholdne fællesbo. Dette udgangspunkt fraviges i en række situationer, f.eks. ved uoverdragelige rettigheder, ved rettigheder af personlig art, ved pensionsrettigheder, ved skifte i anledning af ægteskabs omstødelse, eller hvis en ligedeling vil være åbenbart urimelig.

Endelig kan retten efter ægteskabslovens § 56 i forbindelse med dom til separation eller skilsmisse bestemme, at den ene ægtefælle skal yde den anden et beløb for at sikre, at denne ikke stilles urimeligt ringe i økonomisk henseende efter separationen eller skilsmissen, forudsat at førstnævnte ægtefælle har haft særeje mv., og at ægtefællernes formueforhold, ægteskabets varighed og omstændighederne i øvrigt i særlig grad taler derfor.

3.2. International kompetence

3.2.1. Skifte af fællesbo

Efter § 64 a, stk. 1, i fællesboskifteloven skal en begæring om skifte af et fællesbo indgives til skifteretten på det sted, hvor ægtefællerne har bopæl. Har de ikke bopæl i samme retskreds, foretages skiftet af skifteretten på det sted, hvor de sidst har haft fælles bopæl, såfremt en af dem fortsat har bopæl i retskredsen. Medmindre der af ægtefællerne træffes anden aftale, foretages skiftet i øvrigt af skifteretten i den retskreds, hvor den af ægtefællerne, mod hvem kravet om skifte er rettet, har bopæl.

Hvis ingen skifteret efter reglerne i stk. 1 kan tage boet under behandling, kan justitsministeren, såfremt mindst en af ægtefællerne har tilknytning til Danmark, efter begæring bestemme, at skifte skal finde sted her i landet. Justitsministeren bestemmer i så fald tillige, hvilken skifteret der skal foretage skiftet.

3.2.2. Skifte af fællesbo i forbindelse med behandlingen af dødsboet efter den ene ægtefælle

Ved behandlingen af en sag om skifte af en gift persons dødsbo i Danmark efter lov om skifte af dødsboer følger det af lovens § 74, at den efterlevende ægtefælles aktiver og passiver, der er fælleseje, behandles efter reglerne lovens kapitel 17, også selvom denne ægtefælle ikke bor her i landet. Dette indebærer bl.a., at reglerne i fællesboskiftelovens kapitel VI om skifte ved separation og skilsmisse finder anvendelse med de ændringer, der følger af forholdets natur.

3.2.3. Indskrænkninger i rådighedsretten

Efter retsvirkningslovens § 16 har hver ægtefælle i levende live rådigheden over alt, hvad vedkommende har indført i fællesboet.

En ægtefælle kan efter § 18 ikke uden den anden ægtefælles samtykke afhænde eller pantsætte mv. fast ejendom, der er fælleseje, såfremt ejendommen tjener til familiens bolig, eller hvis ægtefællernes eller den anden ægtefælles erhvervsvirksomhed er knyttet til den. Tilsvarende gælder for løsøre mv., jf. § 19.

Nægter en ægtefælle at give samtykke til dispositioner, der er omfattet af §§ 18 og 19, kan statsforvaltningen på begæring tillade retshandelen, hvis der ikke findes at være skellig grund til nægtelsen.

Efter pkt. 2 i cirkulære nr. 182 af 28. november 1925 om overøvrighedens beføjelser i henhold til lov om ægteskabets retsvirkninger træffes afgørelsen efter retsvirkningslovens § 20 af statsforvaltningen på det

sted, hvor ægtefællerne bor eller opholder sig, eller, hvis de ikke lever sammen, af statsforvaltningen på det sted, hvor den ægtefælle, hvis samtykke er nægtet, bor eller opholder sig. Såfremt vedkommende ægtefælle ikke har kendt bopæl eller opholdssted her i landet, træffes afgørelsen af statsforvaltningen på det sted, hvor den anden ægtefælle bor eller opholder sig. Gælder det anførte begge ægtefæller, træffes afgørelsen af den statsforvaltning, Justitsministeriet bemyndiger dertil.

3.2.4. Bosondring

Retsvirkningsloven indeholder i kapitel 5 regler om bosondring, hvorved forstås ophævelse af et formuefællesskab og deling af fællesboet under ægteskabet, uden at der foreligger separation.

Efter lovens § 38 kan en ægtefælle bl.a. forlange bosondring, når den anden ægtefælle ved vanrøgt af sine økonomiske anliggender, ved misbrug af sin rådighed over fælleseje eller ved anden uforsvarlig adfærd i væsentlig grad har formindsket den del af fællesboet, hvorover vedkommende råder, eller har fremkaldt fare for sådan formindskelse, eller når den anden ægtefælles bo er kommet under konkursbehandling.

Begæring om bosondring indleveres skriftlig til skifteretten på det sted, hvor den anden ægtefælle bor, eller, i mangel af bopæl, opholder sig. Har denne ægtefælle ikke bekendt bopæl eller opholdssted her i landet, sker henvendelsen til skifteretten på det sted, hvor ansøgeren bor eller opholder sig. Har ingen af ægtefællerne bopæl eller ophold her i landet, kan justitsministeren i særlige tilfælde bestemme, at begæring kan indleveres til en herværende skifteret, jf. § 39.

Når begæring om bosondring er taget til følge, deles fællesboet efter § 41 i overensstemmelse med reglerne i fællesboskifteloven.

3.2.5. Den nordiske ægteskabskonvention

Konvention af 6. februar 1931 mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige indeholdende privatretlige bestemmelser om ægteskab, adoption og værgemål med senere ændringer (den nordiske ægteskabskonvention) indeholder i artikel 7 regler om international kompetence til at behandle spørgsmål om separation eller skilsmisse mellem ægtefæller, som er statsborgere og har sædvanligt opholdssted i de kontraherende stater.

Efter konventionens artikel 8 kan der i forbindelse med en sådan sag om separation eller skilsmisse også behandles spørgsmål om deling af ægtefællernes formue.

Indbringes et spørgsmål om deling af ægtefællers formue mellem de samme parter for kompetente myndigheder i forskellige kontraherende stater, skal den myndighed, ved hvilken sagen er blevet anlagt senere, efter artikel 8 a af egen drift afvise sagen til fordel for den første myndighed.

Begæring om bosondring mellem ægtefæller, som er og ved ægteskabets indgåelse var statsborgere i en kontraherende stat, afgøres efter artikel 5 i den stat, hvor begge ægtefæller er bosat. Er de bosat i forskellige stater, afgøres begæringen i den stat, hvor den ægtefælle, mod hvem kravet er rettet, har bopæl.

3.3. Lovvalg

3.3.1. Lovvalg efter dansk rets almindelige regler om international privatret

Efter retspraksis er formueforholdet mellem ægtefæller underlagt mandens domicillov på tidspunktet for indgåelsen af ægteskabet. Mandens nye domicillov anvendes dog, hvis manden umiddelbart i forbindelse med indgåelsen af ægteskabet klart foretager et domicilskifte, f.eks. ved at flytte til hustruens domicilstat eller ved, at ægtefællerne umiddelbart efter indgåelsen af ægteskabet får fælles domicil i en tredje stat.

Domicil defineres i dansk ret som den stat eller det territoriale retsområde, som en person har bopæl eller ophold i med den hensigt varigt at forblive der eller i det mindste uden hensigt til, at opholdet kun skal være midlertidigt.

Den lov, som formueforholdene i et ægteskab efter denne lovvalgsregel undergives, ændres ikke, selvom ægtefællerne senere skifter domicil (det såkaldte "uforanderlighedsprincip").

Efter dansk ret omfatter reglerne om formueforholdet mellem ægtefæller alle aktiver og passiver i ægteskabet, uanset hvad disse består af, og hvor de befinder sig, herunder også fast ejendom i udlandet (det såkaldte "enhedsprincip"). Det antages dog, at spørgsmål om retten til at råde over fast ejendom i udlandet er undergivet loven på det sted, hvor ejendommen er beliggende, f.eks. i relation til krav om samtykke fra ikkeejer-

ægtefællen til visse dispositioner over ejendommen, uanset hvilken lov formueforholdet er undergivet.

I den familieretlige litteratur antages det, at denne lovvalgsregel fraviges i visse situationer. Eksempelvis antages det, at ægtefællerne ved flytning fra udlandet til Danmark kan aftale, at deres formueforhold skal være undergivet den legale formueordning i dansk ret. Det er endvidere antaget, at udenlandsk lovgivning om formueforholdet mellem ægtefæller ved flytning fra udlandet til Danmark kun kan gøres gældende over for tredjemand, hvis hovedindholdet af lovgivningen er blevet tinglyst i Danmark i relation til ægtefællerne. Endelig antages det, at udenlandsk lovgivning viger for dansk ret, i det omfang den udenlandske lovgivning strider mod præceptive regler i dansk ret, f.eks. forbuddet i retsvirkningslovens § 30, stk. 2, mod, at den ene ægtefælle overdrager sine fremtidige erhvervelser til den anden ægtefælle.

Stillingtagen til kompensationskrav efter ægteskabslovens § 56 er efter lovens § 42, stk. 1, et vilkår for separation og skilsmisse. Efter retspraksis afgøres sådanne krav, der fremsættes under behandlingen af en separations- eller skilsmissesag her i landet, efter dansk ret, selvom formueforholdet mellem ægtefællerne i øvrigt er undergivet udenlandsk ret.

3.3.2. Udenlandske ægtepagter

Retsvirkningslovens § 53 indeholder regler om anerkendelse i Danmark af ægtepagter, der er indgået i udlandet.

Efter disse regler finder retsvirkningslovens bestemmelser også anvendelse på ægtepagter, som indgås i udlandet, når manden har bopæl her. Kvindens myndighed til at indgå ægtepagten bedømmes dog efter hendes hjemsteds lovgivning.

En ægtepagt, der er oprettet af en mand uden bopæl her i landet, og som er gyldig efter hans hjemsteds love, er gyldig her i landet, når han bosætter sig her, for så vidt den udenlandske lov ikke strider mod bestemmelserne i retsvirkningsloven. I forhold til tredjemand er gyldigheden dog betinget af, at ægtepagten inden 1 måned, efter at manden har taget bopæl her, anmeldes til personbogen. Sker anmeldelsen senere, regnes retsvirkningen først fra anmeldelsesdagen.

3.3.3. Den nordiske ægteskabskonvention

I forhold til de nordiske lande er lovvalget for formueforholdet mellem ægtefæller reguleret i den nordiske ægteskabskonvention.

Efter konventionens artikel 3 skal formueforholdet mellem ægtefæller, som er og ved ægteskabets indgåelse var statsborgere i en kontraherende stat, bedømmes efter loven i den af staterne, hvor ægtefællerne bosatte sig ved ægteskabets indgåelse. Har begge ægtefæller senere bosat sig i en anden kontraherende stat og boet der i mindst 2 år, anvendes denne stats lov i stedet. Har begge ægtefæller tidligere under ægteskabet været bosat der, eller er begge ægtefæller statsborgere der, anvendes denne stats lov dog, så snart ægtefællerne bosætter sig der.

Det fremgår af konventionens artikel 3 a, at ægtefæller, som er omfattet af artikel 3, kan aftale, at loven i en kontraherende stat, hvor en af dem er bosat eller er statsborger ved aftalens indgåelse, skal anvendes på deres formueforhold. En sådan lovvalgsaftale kan også indgås før ægteskabet. Hvis den ene ægtefælle eller begge ægtefæller under ægteskabet har bosat sig i en anden kontraherende stat, kan ægtefællerne også aftale, at loven i den kontraherende stat, hvor de begge senest var bosat samtidig, skal anvendes.

Efter konventionens artikel 3 b skal en ægtefælles beføjelse til at råde over fast ejendom, over det, som kan ligestilles hermed, eller over bolig dog altid bedømmes efter loven i den kontraherende stat, hvor den faste ejendom mv. ligger.

Efter konventionens artikel 3 c er en ændring af, hvilket lands lov der finder anvendelse på ægtefællernes formueforhold, uden betydning for retsvirkningerne af retshandler indgået før ændringen. Gyldigheden af bestemmelserne i en ægtepagt bedømmes efter loven i den kontraherende stat, som skal anvendes på ægtefællernes formueforhold, når spørgsmålet bliver aktuelt.

Det fremgår af konventionens artikel 4, at en lovvalgsaftale eller en ægtepagt mellem ægtefæller, som er omfattet af artikel 3 og 3 a, skal anses for gyldig med hensyn til formen i hver og en af de kontraherende stater, hvis den, da den blev indgået, opfyldte formkravene i den lov, som efter artikel 3 eller 3 a var gældende for ægtefællernes formueforhold, eller i loven i en kontraherende stat, hvor begge ægtefæller eller en af dem var statsborgere. Hvis loven ikke indeholder formkrav for lovvalgsaftaler, bedømmes gyldigheden af en sådan aftale efter formkravene for ægte-

pagter. Enhver af staterne kan over for tredjemand gøre gyldigheden af en lovvalgsaftale eller en ægtepagt betinget af, at aftalen eller ægtepagten er registreret i overensstemmelse med den der gældende lov.

I tilknytning hertil følger det af retsvirkningslovens § 53, stk. 3, at en ægtepagt, som er oprettet i medfør af konventionens artikel 4, for at være gyldig overfor tredjemand her i landet skal være tinglyst her, såfremt parterne eller en af dem på oprettelsestidspunktet er bosat her. Bosætter ægtefællerne eller en af dem sig efter ægtepagtens oprettelse her i landet, er gyldigheden af ægtepagten i forhold til tredjemand betinget af, at ægtepagten inden 1 måned, efter at manden har taget bopæl her, anmeldes til personbogen. Sker anmeldelsen senere, regnes retsvirkningen først fra anmeldelsesdagen.

Endelig fremgår det af konventionens artikel 4 a, at hvis ægtefæller, der er omfattet af artikel 3, senere har bosat sig i en stat, som ikke er kontraherende, finder konventionens bestemmelser om ægtefællernes formueforhold ikke anvendelse.

3.4. Anerkendelse og fuldbyrdelse

I dansk ret findes der ikke generelle regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser om formueforholdet mellem ægtefæller.

Efter retsvirkningslovens § 53 a kan regeringen indgå overenskomst med andre stater om forholdet mellem dansk og fremmed rets regler om ægteskabets retsvirkninger. En sådan overenskomst finder anvendelse her i landet efter bekendtgørelse i Lovtidende. Justitsministeren kan endvidere fastsætte regler om forholdet mellem danske og andre nordiske landes regler om ægteskabets retsvirkninger. Hjemlen i bestemmelsen er ikke udnyttet i forhold til anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser.

Efter artikel 22 i den nordiske ægteskabskonvention skal administrative og retskraftige judicielle afgørelser, som i en af de kontraherende stater er truffet i overensstemmelse med bl.a. artikel 5 om bosondring og artikel 8 om deling af ægtefællernes formue, have gyldighed i de andre stater uden særlig stadfæstelse og uden prøvelse af afgørelsens rigtighed eller myndighedens kompetence.

3.5. Ægtefællers formueforhold i relation til tredjemand

Efter retsvirkningslovens § 29 kan ægtefæller med visse begrænsninger indgå retshandler med hinanden om ejendele, som nogen af dem råder over, og pådrage sig forpligtelser overfor hinanden. Ægtefæller kan således give hinanden gaver, men sådanne gaver må efter § 30, stk. 1, jf. § 37, for at være gyldige ske ved tinglyst ægtepagt, medmindre der er tale om sædvanlige gaver, hvis værdi ikke står i misforhold til giverens kår.

Hertil kommer, at gavegivers kreditorer efter lovens §§ 31 og 33 kan anfægte gaven, hvis gavegiver ikke beholdt utvivlsomt tilstrækkelige midler tilbage til at dække sine forpligtelser. Gaven kan endvidere anfægtes efter konkursloven.

Om gyldigheden af en udenlandsk ægtepagt i forhold til tredjemand her i landet henvises til retsvirkningslovens § 53, stk. 2-3, der er beskrevet i pkt. 3.3.2. og 3.3.3.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget er som nævnt omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forordningen, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Forslaget har på den baggrund ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der vil senere blive foretaget høring over forslaget.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at forslagets mål kun kan opfyldes i form af fælles regler om formueforholdet mellem ægtefæller i relation til kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse, idet reglerne bør være identiske for at skabe retssikkerhed og forudsigelighed for borgerne. Dette mål vil ikke kunne opfyldes, hvis medlemsstaterne handler hver for sig. Målet kan således kun nås på EU-plan.

Det er regeringens foreløbige 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 findes der på nuværende tidspunkt – hvor høring over forslaget ikke er afsluttet – ikke at burde tages endelig stilling til forslaget. Danmark er dog grundlæggende positiv over for initiativet, men en række punkter i forslaget må søges afklaret nærmere under de kommende forhandlinger.

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 været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 28. marts 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Dagsordenspunkt 16: Forslag til Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2011) 127 endelig.

Resumé

Forordningsforslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 vil præsentere forslaget. Forslaget har til formål at indføre en klar retlig ramme i Den Europæiske Union, der indeholder regler om international kompetence og lovvalg for retsafgørelser i sager vedrørende de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber, og at fremme udveksling af afgørelser og dokumenter mellem medlemsstaterne. Med henblik herpå indeholder forordningen bl.a. regler om international kompetence (kapitel II), lovvalg (kapitel III), anerkendelse, eksigibilitet og fuldbyrdelse af afgørelser og officielt bekræftede dokumenter i andre medlemsstater (kapitel IV) samt de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber over for tredjemand (kapitel V). Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side findes der på nuværende tidspunkt – hvor høring over forslaget ikke er afsluttet – ikke at burde tages endelig stilling til forslaget. Danmark er dog grundlæggende positiv over for initiativet.

1. Baggrund

Den 17. juni 2006 fremlagde Kommissionen en grøn bog om lovkonfliktregler i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller, herunder spørgsmålet om retlig kompetence og gensidig anerkendelse (KOM (2006) 400 endelig) med henblik på iværksættelse af en høring om behandlingen af grænseoverskridende sager om formueforholdet mellem ægtefæller. Grøn bogen beskriver en række problemer omkring formueforholdet mellem ægtefæller, når ægtefællerne har tilknytning til flere lande.

Den danske regering afgav den 19. december 2006 – efter national høring over grøn bogen – et høringssvar til Kommissionen. Regeringen tilkendegav i den anledning bl.a., at man fra dansk side overordnet set støtter tiltag på EU-niveau, som kan forbedre EU-borgernes retssikkerhed, ikke

mindst inden for familieretten der berører et meget stort antal EU-borgere.

Grønbogen udsprang bl.a. af det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender – Haagerprogrammet – som Rådet vedtog på sit møde den 4.-5. november 2005. Haagerprogrammet er blevet afløst af Stockholmprogrammet, som Rådet vedtog på sit møde den 11. december 2009. I Stockholmprogrammet anbefales det, at reguleringen af gensidig anerkendelse af afgørelser udvides til andre områder, som er væsentlige for dagliglivet, f.eks. formueforholdet mellem ægtefæller. I overensstemmelse hermed tilkendegav Kommissionen i Rapport om unionsborgerskab 2010 (KOM(2010) 603), at den vil gøre det nemmere for internationale par (både ægtepar og registrerede partnere) at finde oplysninger om international kompetence og lovvalg i relation til deres formueforhold, og at den vil fremsætte forslag til en retsakt herom i 2011.

Kommissionen afholdt den 28. september 2009 en offentlig høring om internationale aspekter af formueforholdet mellem ægtefæller og registrerede partnere, og på et ekspertmøde den 23. marts 2010 blev hovedtrækkene i et kommende kommissionsforslag herom drøftet.

I lyset af bl.a. høringssvarene om grønningen, den offentlige høring og ekspertmødet fremsatte Kommissionen den 16. marts 2011 forslag til Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber (partnerskabsformueforholdsforordningen).

Forslaget er fremsat under henvisning til artikel 81, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Efter artikel 81, stk. 1 og 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 gensidig anerkendelse mellem medlemsstaterne af retsafgørelser og udenretslige afgørelser og fuldbyrdelse heraf samt sikre forenelighed mellem medlemsstaternes regler om lovvalg og om retternes kompetence.

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.

Den Europæiske Union har gennemført eller fremsat forslag til en række foranstaltninger på det civilretlige område, der er relevante for forslaget til partnerskabsformueforholdsforordningen. Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I-forordningen) udgør grundlaget for samarbejdet mellem retterne om civilretlige spørgsmål i Den Europæiske Union. Forordningen indeholder regler om international kompetence i civilretlige sager samt om anerkendelse og fuldbyrdelse af civilretlige afgørelser. Efter artikel 1, stk. 2, finder forordningen ikke anvendelse på formueforholdet mellem ægtefæller. Der ses ikke at være taget stilling til, om forordningen finder anvendelse på formueforholdet mellem registrerede partnere.

På det familieretlige område indeholder Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000 (den nye Bruxelles II-forordning) bl.a. regler om international kompetence samt om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser i sager om skilsmisse og separation. Forordningen finder ikke anvendelse på formueforholdet mellem ægtefæller. Der ses ikke at være taget stilling til, om forordningen finder anvendelse på formueforholdet mellem registrerede partnere.

Disse forordninger er omfattet af det danske retsforbehold, der er beskrevet nedenfor. Danmark deltog således ikke i vedtagelsen af forordningerne, der ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark. I kraft af en såkaldt parallelaftale er Danmark imidlertid på mellemstatsligt grundlag tilknyttet reglerne i Bruxelles I-forordningen, således at reglerne i forordningen gælder mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, jf. lov nr. 1563 af 20. december 2006 om Bruxelles I-forordningen m.v.

Kommissionen fremsatte den 14. oktober 2009 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis (KOM(2009) 154 endelig). Forordningsforslaget indeholder bl.a. regler om international kompetence, lovvalg samt anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser i relation til arvesager.

Endelig fremsatte Kommissionen den 16. marts 2011 forslag til Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller (KOM (2011) 126 endelig) (ægtefælleformueforholdsforordningen). Denne forordning skal kun finde anvendelse på formueforholdet mellem ægtefæller.

Disse forordningsforslag er omfattet af det danske retsforbehold, der er beskrevet nedenfor. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af de 2 forordninger, og forordningerne vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

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 partnerskabsformueforholdsforordningen, og forordningen vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget har til formål at indføre en klar retlig ramme i Den Europæiske Union for international kompetence og lovvalg for retsafgørelser i sager vedrørende de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber og at fremme udveksling af afgørelser og dokumenter mellem medlemsstaterne.

Med forslaget udvides kompetencen både for de retter, der behandler en sag om opløsning af et registreret partnerskab efter regler om international kompetence i national lovgivning, og for de retter, der efter kommende EU-instrumenter skal behandle en arvesag, til også at omfatte sager vedrørende formueforholdet mellem registrerede partnere, således at den samme ret kan behandle alle sagens aspekter samtidig.

Harmonisering af lovvalgsregler vedrørende de formueretlige retsvirkninger ved registrerede partnerskaber vil kunne forenkle behandlingen af

sager herom og give borgerne bedre mulighed for at forudsige, hvilken lov der finder anvendelse, ud fra ét fælles sæt regler, som erstatter de gældende lovvalgsregler i medlemsstaterne.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

2.2.1. Anvendelsesområde og definitioner (kapitel I)

I bemærkningerne til forordningsforslaget har Kommissionen anført, at forordningen skal omfatte både aspekter vedrørende den daglige forvaltning af partnernes formuegoder og aspekter vedrørende bodeling ved samlivsophævelse eller ved skiftet efter en af partnernes død.

Det fremgår af forslagets artikel 1, at forordningen skal finde anvendelse på formueforholdet i registrerede partnerskaber. Forordningen finder ikke anvendelse på skatteretlige, toldretlige og forvaltningsretlige anliggender. Den finder heller ikke anvendelse på de personlige retsvirkninger af det registrerede partnerskab, partnernes retsevne, underholdspligt, gavedispositioner mellem partnerne, den længstlevende partners arverettigheder, selskaber oprettet mellem partnerne og arten af tingslige rettigheder over et formuegode og registreringen af sådanne.

Forordningen indeholder ikke en definition af begrebet ”registreret partnerskab”. I betragtning nr. 10 til forordningen er det således anført, at begrebet “registreret partnerskab” defineres efter national ret i de enkelte medlemsstater.

I relation til undtagelsen af ”gavedispositioner mellem partnerne” fra anvendelsesområdet har Kommissionen i bemærkningerne til forordningsforslaget anført, at lovvalgsreglerne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 593/2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I) også finder anvendelse på gaver mellem registrerede partnere. Denne forordning finder dog efter artikel 1, stk. 2, ikke anvendelse på forpligtelser, der udspringer af familieforhold eller af forhold, der ifølge den lov, der finder anvendelse på sådanne forhold, anses for at have tilsvarende virkninger, herunder underholdsforpligtelser og forpligtelser, der udspringer af formueforholdet mellem ægtefæller, eller af formueforholdet mellem partnere i forhold, der ifølge den lov, der finder anvendelse på sådanne forhold, anses for at have virkninger svarende til et ægteskab. Forordningen er omfattet det danske retsforbehold, der er beskrevet ovenfor.

Forordningen indeholder i artikel 2 definitioner af en række af de begreber, der anvendes i forordningen. Ved formueretlige retsvirkninger forstås eksempelvis ”samtlige regler om de formueretlige forbindelser mellem partnerne indbyrdes og over for tredjemand som følger direkte af den tilknytning, det registrerede partnerskab skaber”, og ved registreret partnerskab forstås ”lovreguleret samlivsform mellem to personer på grundlag af en registrering hos en offentlig myndighed”. Herudover defineres begreber som officielt bekræftet dokument, ret og retsforlig.

2.2.2. Kompetence (kapitel II)

I bemærkningerne til forordningsforslaget har Kommissionen anført, at formålet med forordningen bl.a. er at give borgerne mulighed for at få sammenhængende sager behandlet ved retterne i den samme medlemsstat. Derfor sikrer forordningen, at der er sammenhæng mellem reglerne om kompetence for de retter, der skal påkende sager om formueforholdet i partnerskabet, og de allerede eksisterende eller planlagte regler i andre EU-instrumenter.

Efter forslagets artikel 3 skal retterne i en medlemsstat, der behandler en registreret partners arvesag i medfør af den foreslåede forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis, jf. Kommissionens forslag herom af 14. oktober 2007 (KOM (2009) 154 endelig), ligeledes have kompetence til at træffe afgørelse om de formueretlige retsvirkninger af partnerskabet i forbindelse med sagen.

Det fremgår dog af stk. 2 i samme artikel, at retten kan erklære sig inkompetent, hvis den nationale lovgivning ikke anerkender registreret partnerskab. Den kompetente ret vil derefter blive udpeget i overensstemmelse med artikel 5.

Ifølge artikel 4 har de retter i en medlemsstat, der behandler en ansøgning om opløsning af et registreret partnerskab, ligeledes kompetence til at træffe afgørelse om sagens formueretlige retsvirkninger, hvis partnerne har aftalt det. En sådan aftale kan indgås på et hvilket som helst tidspunkt, også under retssagen. Hvis der indgås aftale før retssagen, skal aftalen udformes skriftligt, dateres og underskrives af begge parter. Hvis der ikke indgås aftale mellem partnerne, fastsættes kompetencen efter reglerne i artikel 5.

Det følger af artikel 5, at følgende retter er kompetente i sager, der vedrører de formueretlige retsvirkninger af et registreret partnerskab, medmindre sagen er omfattet af artikel 3 og 4:

- a) Retterne i den medlemsstat, hvor partnerne har deres fælles sædvanlige opholdssted, eller når dette ikke er relevant,
- b) retterne i den medlemsstat, hvor partnerne sidst havde deres fælles sædvanlige opholdssted, hvis en af partnerne fortsat har sit opholdssted dér, eller når dette ikke er relevant,
- c) retterne i den medlemsstat, hvor sagsøgte har sit sædvanlige opholdssted, eller når dette ikke er relevant,
- d) retterne i den medlemsstat, hvor det registrerede partnerskab er indgået.

Efter stk. 2 i samme artikel, kan de retter, der er nævnt under litra a-c, erklære sig inkompetente, hvis den nationale lovgivning ikke anerkender registrerede partnerskaber.

Forordningen indeholder regler om subsidiær kompetence (artikel 6) og kompetence i undtagelsestilfælde (artikel 7), der anvendes, hvis ingen medlemsstat er kompetent efter artikel 3-5.

Kapitel II indeholder herudover regler om kompetence i relation til modkrav (artikel 8), prøvelse (artikel 10-11), såkaldt litispændens (artikel 12), indbyrdes sammenhængende krav (artikel 13) og regler om foreløbige retsmidler (artikel 14). Endelig indeholder kapitel II bestemmelser om, hvornår en retssag anses for anlagt (artikel 9).

2.2.3. Lovvalg (kapitel III)

Efter forslaget artikel 15 er den lov, der skal anvendes på de formueretlige retsvirkninger af partnerskabet, loven i den stat, hvor partnerskabet er indgået.

I bemærkningerne til forordningsforslaget har Kommissionen anført, at dette gælder alle parrets formuegoder, som er omfattet af de formueretlige regler for registrerede partnerskaber, uanset form og sted.

Ifølge artikel 16 finder den lov, der udpeges efter forordningen, anvendelse, selv om det ikke er en medlemsstats lov.

Efter artikel 17 berører bestemmelserne i forordningen ikke anvendelsen af præceptive bestemmelser, hvis overholdelse en medlemsstat anser for at være så afgørende for beskyttelsen af dens offentlige interesser, som f.eks. dens politiske, sociale og økonomiske struktur, at bestemmelserne finder anvendelse på alle forhold, der falder ind under deres anvendelsesområde, uanset hvilken lov der i øvrigt finder anvendelse på de formueretlige retsvirkninger af et registreret partnerskab i henhold til partnerskabsformueforholdsforordningen.

I bemærkningerne til denne bestemmelse har Kommissionen anført, at for at tage højde for de nationale regler, navnlig beskyttelse af familiens bolig, giver artikel 17 mulighed for i en stat at udelukke anvendelse af en udenlandsk lov til fordel for egen lov. For således at sikre beskyttelse af familiens bolig kan en medlemsstat, på hvis område boligen er beliggende, anvende sine egne regler for beskyttelse af familiens bolig. Denne medlemsstat kan undtagelsesvis "foretrække" at anvende sin egen lov på enhver person, der er bosiddende på dens område, frem for bestemmelserne i den lov, der normalt ville finde anvendelse, eller den lov, der regulerer den pågældende persons partnerskabsaftale, som er indgået i en anden medlemsstat.

Efter artikel 18, stk. 1, kan anvendelse af en bestemmelse i en lov, der er udpeget efter forordningen, kun afvises, hvis anvendelse af bestemmelsen er uforenelig med de grundlæggende retsprincipper ("ordre public") i domsstaten.

Efter stk. 2 i samme artikel kan anvendelsen af en regel i en lov, som skal anvendes efter denne forordning, ikke anses for at være i strid med grundlæggende retsprincipper i domslandet alene, fordi loven i domslandet ikke anerkender registrerede partnerskaber.

Kapitel III indeholder herudover regler om uanvendelighed af medlemsstaternes regler om international privatret ("renvoi") (artikel 19) samt bestemmelser om medlemsstater med mere end et retssystem (artikel 20).

2.2.4. Anerkendelse, eksigibilitet og fuldbyrdelse (kapitel IV)

2.2.4.1. Afdeling 1 – Afgørelser (artikel 21-27)

I bemærkningerne til bestemmelserne om anerkendelse, eksigibilitet og fuldbyrdelse af afgørelser har Kommissionen anført, at de foreslåede regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser svarer til reglerne herom i Bruxelles I-forordningen. Efter de foreslåede regler anerkendes

enhver retsafgørelse truffet i en medlemsstat i de øvrige medlemsstater uden en særlig procedure. For at opnå fuldbyrdelse skal sagsøger indlede en procedure i fuldbyrdelsesstaten for at få afgørelsen erklæret for eksekutabel. Proceduren for dette begrænser sig i første omgang til en kontrol af dokumenter. Kun hvis der fremsættes indsigelser, vil dommeren undersøge mulige grunde til afvisning. Disse grunde giver efter Kommissionens opfattelse en tilstrækkelig beskyttelse af sagsøgtets rettigheder. Kommissionen har anført, at de foreslåede regler er et betydeligt fremskridt i forhold til den nuværende situation, fordi anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i dag er reguleret af medlemsstaternes nationale ret eller bilaterale aftaler mellem visse medlemsstater.

Efter artikel 21 skal retsafgørelser, der er truffet i en medlemsstat, anerkendes i de øvrige medlemsstater, uden at der må stilles krav om anvendelse af en særlig procedure. Hvis anerkendelsen bestrides, kan en berørt part, der principalt påberåber sig anerkendelsen, efter proceduren Bruxelles I-forordningen få fastslået, at retsafgørelsen skal anerkendes. Hvis anerkendelsen gøres gældende som led i en verserende sag ved en ret i en medlemsstat, er denne ret kompetent til at afgøre spørgsmålet om anerkendelse.

Det fremgår af artikel 22, at en retsafgørelse ikke kan anerkendes,

- hvis en anerkendelse åbenbart vil stride mod grundlæggende retsprincipper i den anmodede medlemsstat,
- hvis det indledende processkrift i sagen eller et tilsvarende dokument ikke er blevet forkyndt for den udeblevne sagsøgte i så god tid og på en sådan måde, at han har kunnet varetage sine interesser under sagen, medmindre sagsøgte har undladt at tage skridt til at anfægte retsafgørelsen, selv om han havde mulighed for at gøre det,
- hvis en anerkendelse er uforenelig med en retsafgørelse truffet mellem de samme parter i den anmodede medlemsstat, eller
- hvis en anerkendelse er uforenelig med en retsafgørelse, der tidligere er truffet i en anden medlemsstat eller i et tredjeland mellem de samme parter i en tvist, der har samme genstand og hviler på samme grundlag, og denne tidligere retsafgørelse opfylder de nødvendige betingelser for at blive anerkendt i den anmodede medlemsstat.

Efter artikel 27 skal afgørelser, der er truffet i en medlemsstat, og som kan fuldbyrdes dér, samt retsforlig fuldbyrdes i andre medlemsstater efter artikel 38-56 og artikel 58 i Bruxelles I-forordningen.

I artikel 24 fastslås det, at anerkendelse og fuldbyrdelse af en retsafgørelse, der helt eller delvist vedrører formueforholdet i registrerede partnerskaber, ikke kan afvises med henvisning til, at loven i den anmodede medlemsstat ikke anerkender registrerede partnerskaber, eller ikke tillægger dem de samme formueretlige retsvirkninger.

Herudover indeholder kapitel IV, afdeling 1, bestemmelser om forbud mod prøvelse af international kompetence og sagens realitet med hensyn til afgørelser truffet i en anden medlemsstat (artikel 23-25) og en bestemmelse om udsættelse af anerkendelse af en afgørelse fra en anden medlemsstat, når der verserer en appelsag vedrørende afgørelsen (artikel 26).

2.2.4.2. Afdeling 2 – Officielt bekræftede dokumenter og retsforlig (artikel 28-30)

Det fremgår af artikel 28, at officielt bekræftede dokumenter, der er udstedt i en medlemsstat, skal anerkendes i de øvrige medlemsstater, medmindre gyldigheden af dokumenterne anfægtes efter gældende lov, og under forbehold af, at en sådan anerkendelse ikke åbenlyst strider mod grundlæggende retsprincipper i den anmodede medlemsstat. Anerkendelse af officielt bekræftede dokumenter betyder, at de tillægges beviskraft angående indholdet og formodning om gyldighed.

Efter artikel 29 skal officielt bekræftede dokumenter, der er oprettet og eksigible i en medlemsstat, efter anmodning erklæres for eksigible i en anden medlemsstat efter proceduren i Bruxelles I-forordningen. Den ret, der behandler en appel over en sådan afgørelse, kan kun afslå at erklære det officielt bekræftede dokument for eksigibelt eller ophæve en afgørelse om eksigibilitet, hvis fuldbyrdelsen af det officielt bekræftede dokument åbenlyst strider mod de grundlæggende retsprincipper i den anmodede medlemsstat.

Det fremgår af artikel 30, at retsforlig, der er eksigible i oprindelsesmedlemsstaten, skal anerkendes og erklæres eksigible i en anden medlemsstat efter anmodning fra en berørt part på samme betingelser som officielt bekræftede dokumenter. Den ret, der behandler en appel over en sådan afgørelse, kan kun afslå at erklære et retsforlig for eksigibelt eller ophæve en afgørelse om eksigibilitet, hvis en fuldbyrdelse af retsforliget åben-

lyst strider mod grundlæggende retsprincipper i den fuldbyrdende medlemsstat.

2.2.5. Retsvirkning over for tredjemand (kapitel V)

Efter artikel 31 reguleres de formueretlige retsvirkninger af et registreret partnerskab for retsforholdet mellem en partner og tredjemand af loven i den medlemsstat, hvor partnerskabet er indgået, jf. artikel 15.

Ifølge stk. 2 i samme artikel kan loven i en medlemsstat dog foreskrive, at en partner ikke kan påberåbe sig den gældende lov over for en tredjemand, når partneren eller tredjemanden har sædvanligt opholdssted på denne medlemsstats område, og når reglerne for tinglysning eller registrering i denne medlemsstats lovgivning ikke er overholdt, medmindre tredjemand kendte eller burde kende den lov, der finder anvendelse på formueforholdet i det registrerede partnerskab.

Det fremgår af stk. 3 i samme artikel, at loven i en medlemsstat, hvor en fast ejendom er beliggende, tilsvarende kan indeholde en regel svarende til reglen i stk. 2 om retsforholdet mellem en partner og tredjemand vedrørende denne faste ejendom.

2.2.6. Almindelige og afsluttende bestemmelser (kapitel VI)

Forordningens kapitel VI indeholder bestemmelser om forordningens forhold til internationale konventioner (artikel 32), oplysninger om lovgivning, der skal stilles til rådighed for offentligheden (artikel 33), revision (artikel 34) samt overgangs- og ikrafttrædelsesbestemmelser (artikel 35-36).

3. Gældende dansk ret

3.1. Formueforholdet mellem registrerede partnere i dansk ret

Efter § 1 i lov om registreret partnerskab (partnerskabsloven) kan to personer af samme køn kan lade deres partnerskab registrere. Efter lovens § 3 har registrering af partnerskab de samme retsvirkninger som indgåelse af ægteskab.

I dansk ret er retsvirkningerne af et registreret partnerskab i relation til partnernes formueforhold dermed reguleret af lov om ægteskabets retsvirkninger (retsvirkningsloven), lov om bevarelse af ret til ægtefællepension ved separation og skilsmisse (ægtefællepensionsloven), lov om æg-

teskabs indgåelse og opløsning (ægteskabsloven) og kapitel VI i lov om skifte af fællesbo m.v. (fællesboskifteloven).

Det fremgår dog af § 4, stk. 1, i partnerskabsloven, at bestemmelser i dansk lovgivning, der indeholder særlige regler om den ene part i et ægteskab bestemt ved dennes køn, ikke finder anvendelse på det registrerede partnerskab.

Retsvirkningsloven regulerer formueforholdet mellem partnerne under det registrerede partnerskab, herunder partnernes ret til at råde over deres respektive aktiver, vederlagskrav ved misbrug af råderetten, gældsansvar og bosondring. Loven indeholder endvidere regler om den legale formueordning i et registreret partnerskab – formuefællesskab – samt om mulighederne for at fravige denne ordning ved indgåelse af en ægtepagt om særeje.

Efter lovens §§ 35 og 37 skal en ægtepagt oprettes skriftligt under partnernes hånd, og for at blive gyldig skal den tinglyses i personbogen.

Gaver mellem partnerne skal efter § 30, stk. 1, for at være gyldige ske ved ægtepagt, medmindre der er tale om sædvanlige gaver, hvis værdi ikke står i misforhold til giverens kår.

Efter dansk ret kan en gavegiver eller en arvelader bestemme, at en gave eller en arv skal være særeje for modtageren, eller at gaven eller arven skal være omfattet af et eventuelt formuefællesskab.

Retsvirkningsloven, ægtefællepensionsloven, ægteskabsloven og fællesboskifteloven indeholder regler om delingen af fællesboet ved separation, skilsmisse, bosondring eller omstødelse af et registreret partnerskab. Efter retsvirkningslovens § 16, stk. 2, udtager hver partner eller dennes arvinger som udgangspunkt halvdelen af det beholdne fællesbo. Dette udgangspunkt fraviges i en række situationer, f.eks. ved uoverdragelige rettigheder, ved rettigheder af personlig art, ved pensionsrettigheder, ved skifte i anledning af ægteskabs omstødelse, eller hvis en lighed vil være åbenbart urimelig.

Endelig kan retten efter ægteskabslovens § 56 i forbindelse med dom til separation eller skilsmisse bestemme, at den ene partner skal yde den anden et beløb for at sikre, at denne ikke stilles urimeligt ringe i økonomisk henseende efter separationen eller skilsmissen, forudsat at den førstnævnte partner har haft særeje mv., og at partnernes formueforhold, partnerskabets varighed og omstændighederne i øvrigt i særlig grad taler derfor.

Efter partnerskabslovens § 4, stk. 2, finder bestemmelser i internationale traktater ikke anvendelse på det registrerede partnerskab, medmindre de øvrige kontraherende stater tilslutter sig dette. Da der ikke er indgået en aftale med de nordiske lande herom, finder konvention af 6. februar 1931 mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige indeholdende privatretlige bestemmelser om ægteskab, adoption og værgemål med senere ændringer (den nordiske ægteskabskonvention) ikke anvendelse på et registreret partnerskab.

3.2. International kompetence

3.2.1. Skifte af fællesbo

Efter § 64 a, stk. 1, i fællesboskifteloven skal en begæring om skifte af et fællesbo indgives til skifteretten på det sted, hvor partnerne har bopæl. Har de ikke bopæl i samme retskreds, foretages skiftet af skifteretten på det sted, hvor de sidst har haft fælles bopæl, såfremt en af dem fortsat har bopæl i retskredsen. Medmindre der af partnerne træffes anden aftale, foretages skiftet i øvrigt af skifteretten i den retskreds, hvor den af partnerne, mod hvem kravet om skifte er rettet, har bopæl.

Hvis ingen skifteret efter reglerne i stk. 1 kan tage boet under behandling, kan justitsministeren, såfremt mindst en af partnerne har tilknytning til Danmark, efter begæring bestemme, at skifte skal finde sted her i landet. Justitsministeren bestemmer i så fald tillige, hvilken skifteret der skal foretage skiftet.

3.2.2. Skifte af fællesbo i forbindelse med behandlingen af dødsboet efter den ene partner

Ved behandlingen i Danmark af en sag om skifte af dødsboet efter en registreret partner efter lov om skifte af dødsboer følger det af lovens § 74, at den efterlevende partners aktiver og passiver, der er fælleseje, behandles efter reglerne lovens kapitel 17, også selvom den efterlevende partner ikke bor her i landet. Dette indebærer bl.a., at reglerne i fællesboskiftelovens kapitel VI om skifte ved separation og skilsmisse finder anvendelse med de ændringer, der følger af forholdets natur.

3.2.3. Indskrænkninger i rådighedsretten

Efter retsvirkningslovens § 16 har hver partner i levende live rådigheden over alt, hvad vedkommende har indført i fællesboet.

En partner kan efter § 18 ikke uden den anden partners samtykke afhænde eller pantsætte mv. fast ejendom, der er fælleseje, såfremt ejendommen tjener til familiens bolig, eller hvis partnernes eller den anden partners erhvervsvirksomhed er knyttet til den. Tilsvarende gælder for løsøre mv., jf. § 19.

Nægter en partner at give samtykke til dispositioner, der er omfattet af §§ 18 og 19, kan statsforvaltningen på begæring tillade retshandelen, hvis der ikke findes at være skellig grund til nægtelsen.

Efter pkt. 2 i cirkulære nr. 182 af 28. november 1925 om overøvrigheds beføjelser i henhold til lov om ægteskabets retsvirkninger træffes afgørelsen efter retsvirkningslovens § 20 af statsforvaltningen på det sted, hvor partnerne bor eller opholder sig, eller, hvis de ikke lever sammen, af statsforvaltningen på det sted, hvor den partner, hvis samtykke er nægtet, bor eller opholder sig. Såfremt vedkommende partner ikke har kendt bopæl eller opholdssted her i landet, træffes afgørelsen af statsforvaltningen på det sted, hvor den anden partner bor eller opholder sig. Gælder det anførte begge partnere, træffes afgørelsen af den statsforvaltning, Justitsministeriet bemyndiger dertil.

3.2.4. Bosondring

Retsvirkningsloven indeholder i kapitel 5 regler om bosondring, hvorved forstås ophævelse af et formuefællesskab og deling af fællesboet under partnerskabet, uden at der foreligger separation.

Efter lovens § 38 kan en partner bl.a. forlange bosondring, når den anden partner ved vanrøgt af sine økonomiske anliggender, ved misbrug af sin rådighed over fælleseje eller ved anden uforsvarlig adfærd i væsentlig grad har formindsket den del af fællesboet, hvorover vedkommende råder, eller har fremkaldt fare for sådan formindskelse, eller når den anden partners bo er kommet under konkursbehandling.

Begæring om bosondring indleveres skriftlig til skifteretten på det sted, hvor den anden partner bor, eller, i mangel af bopæl, opholder sig. Har denne partner ikke bekendt bopæl eller opholdssted her i landet, sker henvendelsen til skifteretten på det sted, hvor ansøgeren bor eller opholder sig. Har ingen af partnerne bopæl eller ophold her i landet, kan justitsministeren i særlige tilfælde bestemme, at begæring kan indleveres til en herværende skifteret, jf. § 39.

Når begæring om bosondring er taget til følge, deles fællesboet efter § 41 i overensstemmelse med reglerne i fællesboskifteloven.

3.3. Lovvalg

3.3.1. Lovvalg efter dansk rets almindelige regler om international privatret

Reglerne om lovvalg i relation til formueforholdet mellem ægtefæller er som udgangspunkt ikke lovfæstede, men følger af retspraksis. I det følgende beskrives først disse regler, og derefter beskrives anvendelsen af reglerne på formueforholdet mellem registrerede partnere.

Efter retspraksis er formueforholdet mellem ægtefæller underlagt mandens domicillov på tidspunktet for indgåelsen af ægteskabet. Mandens nye domicillov anvendes dog, hvis manden umiddelbart i forbindelse med indgåelsen af ægteskabet klart foretager et domicilskifte, f.eks. ved at flytte til hustruens domicilstat eller ved, at ægtefællerne umiddelbart efter indgåelsen af ægteskabet får fælles domicil i en tredje stat.

Domicil defineres i dansk ret som den stat eller det territoriale retsområde, som en person har bopæl eller ophold i med den hensigt varigt at forblive der eller i det mindste uden hensigt til, at opholdet kun skal være midlertidigt.

Den lov, som formueforholdene i et ægteskab efter denne lovvalgsregel undergives, ændres ikke, selvom ægtefællerne senere skifter domicil (det såkaldte ”uforanderlighedsprincip”).

Efter dansk ret omfatter reglerne om formueforholdet mellem ægtefæller alle aktiver og passiver i ægteskabet, uanset hvad aktiverne består af, og hvor de befinder sig, herunder også fast ejendom i udlandet (det såkaldte ”enhedsprincip”). Det antages dog, at spørgsmål om retten til at råde over fast ejendom i udlandet er undergivet loven på det sted, hvor ejendommen er beliggende, f.eks. i relation til krav om samtykke fra ikkeejer-ægtefællen til visse dispositioner over ejendommen, uanset hvilken lov formueforholdet er undergivet.

I den familieretlige litteratur antages det, at denne lovvalgsregel fraviges i visse situationer. Eksempelvis antages det, at ægtefællerne ved flytning fra udlandet til Danmark kan aftale, at deres formueforhold skal være undergivet den legale formueordning i dansk ret. Det er endvidere antaget,

at udenlandsk lovgivning om formueforholdet mellem ægtefæller ved flytning fra udlandet til Danmark kun kan gøres gældende over for tredjemand, hvis hovedindholdet af lovgivningen er blevet tinglyst i Danmark i relation til ægtefællerne. Endelig antages det, at udenlandsk lovgivning viger for dansk ret, i det omfang den udenlandske lovgivning strider mod præceptive regler i dansk ret, f.eks. forbuddet i retsvirkningslovens § 30, stk. 2, mod, at den ene ægtefælle overdrager sine fremtidige erhvervelser til den anden ægtefælle.

Stillingtagen til kompensationskrav efter ægteskabslovens § 56 er efter lovens § 42, stk. 1, et vilkår for separation og skilsmisse. Efter retspraksis afgøres sådanne krav, der fremsættes under behandlingen af en separations- eller skilsmissesag her i landet, efter dansk ret, selvom formueforholdet mellem ægtefællerne i øvrigt er undergivet udenlandsk ret.

Ovennævnte lovvalgsregler mv. er ikke kønsneutrale, idet de henviser til mandens domicil. Dette giver problemer i relation til lovvalget for formueforholdet i et registreret partnerskab, uanset om partnerskabet er indgået i Danmark eller i udlandet.

Problemet ses ikke omtalt i hverken forarbejderne til partnerskabsloven eller til de senere ændringer af partnerskabsloven, hvorved muligheden for at indgå registreret partnerskab i Danmark blev udvidet i relation til parter med bopæl i udlandet.

Der ses ikke at foreligge retspraksis herom, men i den retsvidenskabelige litteratur er det foreslået, at lovvalgsaftaler i disse situationer accepteres i større omfang end omtalt oven for, og at formueforholdet ellers er reguleret af loven i parternes første fælles bopælsstat, subsidiært loven i den stat, hvor partnerskabet blev indgået.

3.3.2. Udenlandske ægtepagter

Som nævnt i pkt. 3.1. finder bestemmelser i dansk lovgivning, der indeholder særlige regler om den ene part i et ægteskab bestemt ved dennes køn, ikke anvendelse på det registrerede partnerskab, jf. § 4, stk. 1, i partnerskabsloven.

Retsvirkningslovens § 53 indeholder regler om anerkendelse i Danmark af ægtepagter, der er indgået i udlandet. Tilknytningsfaktoren er efter disse regler knyttet op på mandens bopæl og kvindens hjemsted. Bestemmelsen i § 53 finder derfor ikke anvendelse på en ægtepagt, der er oprettet i udlandet i et registreret partnerskab.

Der ses ikke i retspraksis at være taget stilling til anerkendelse i Danmark på ulovbestemt grundlag af en udenlandsk ægtepagt, der er oprettet i et registreret partnerskab.

3.4. Anerkendelse og fuldbyrdelse

I dansk ret findes der ikke generelle regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser om formueforholdet mellem registrerede partnere.

Efter retsvirkningslovens § 53 a kan regeringen indgå overenskomst med andre stater om forholdet mellem dansk og fremmed rets regler om partnerskabets retsvirkninger. En sådan overenskomst finder anvendelse her i landet efter bekendtgørelse i Lovtidende. Justitsministeren kan endvidere fastsætte regler om forholdet mellem danske og andre nordiske landes regler om partnerskabets retsvirkninger. Hjemlen i bestemmelsen er ikke udnyttet i forhold til anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser.

3.5. Registrerede partners formueforhold i relation til tredjemand

Efter retsvirkningslovens § 29 kan registrerede partnere med visse begrænsninger indgå retshandler med hinanden om ejendele, som nogen af dem råder over, og pådrage sig forpligtelser overfor hinanden. Partnere kan således give hinanden gaver, men sådanne gaver må efter § 30, stk. 1, jf. § 37, for at være gyldige ske ved tinglyst ægtepagt, medmindre der er tale om sædvanlige gaver, hvis værdi ikke står i misforhold til giverens kår.

Hertil kommer, at gavegivers kreditorer efter lovens §§ 31 og 33 kan anfægte gaven, hvis gavegiver ikke beholdt utvivlsomt tilstrækkelige midler tilbage til at dække sine forpligtelser.

Om gyldigheden af en udenlandsk ægtepagt i forhold til tredjemand her i landet henvises til retsvirkningslovens § 53, stk. 2, der er beskrevet i pkt. 3.3.2.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget er som nævnt omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forordningen, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Forslaget har på den baggrund ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der vil senere blive foretaget høring over forslaget.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at forslagets mål kun kan opfyldes i form af fælles regler om formueforholdet i registrerede partnerskaber i relation til kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse, idet reglerne bør være identiske for at skabe retssikkerhed og forudsigelighed for borgerne. Dette mål vil ikke kunne opfyldes, hvis medlemsstaterne handler hver for sig. Målet kan således kun nås på EU-plan.

Det er regeringens foreløbige 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 findes der på nuværende tidspunkt – hvor høring over forslaget ikke er afsluttet – ikke at burde tages endelig stilling til forslaget. Danmark er dog grundlæggende positiv over for initiativet, men en række punkter i forslaget må søges afklaret nærmere under de kommende forhandlinger.

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 været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 28. marts 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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