



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 25. november 2014
Kontor: Straffuldbyrdelseskontoret
Sagsbeh: Sofie Skou Sandager
Sagsnr.: 2014-3051/01-0026
Dok.: 1390408

Supplerende samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområder, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg den 4.-5. december 2014

Side:

3-22 Dagsordenspunkt 7 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser*
-status
KOM(2012) 363 endelig

Dagsordenspunkt 11 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passagerlisteoplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet*
-status
KOM (2011) 32 endelig

Dagsordenspunkt 16 Terrorbekæmpelse
a. Udenlandske krigere og hjemvendte:
Implementering af nye tiltag
-orienterende debat
b. Udkast til retningslinjer for EU's radikaliserings- og rekrutteringsstrategi
-vedtagelse

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

- c. Rapport om gennemførelsen af EU's antiterrorismestrategi
- d. Rapport om gennemførelsen af EU's reviderede strategi vedrørende terrorfinansiering

Dagsordenspunkt 7: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Forslaget forventes omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2012) 363 endelig

Resumé

Forslaget til direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod EU's finansielle interesser er oprindeligt fremsat med hjemmel i TEUF artikel 325, der ikke er omfattet af retsforbeholdet. Rådet og Europa-Parlamentet er imidlertid enige om, at hjemlen for forslaget skal ændres til TEUF artikel 83, stk. 2, der er omfattet af retsforbeholdet. Forslaget forventes sat på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2014 med henblik på en orientering om status på forhandlingerne. Forslaget har til formål at fastlægge bestemmelser til bekæmpelse og forebyggelse af svig og andre strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, ved at fastsætte definitioner på strafbare handlinger og straffe herfor. Forslaget forventes i den foreliggende form hverken at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man positivt indstillet over for forslaget i den foreliggende form.

1. Baggrund

De første strafferetlige elementer i beskyttelsen af EU's finansielle interesse blev indført i 1995 med konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og de dertil hørende protokoller (BFI-konventionen). Konventionen er ratificeret af langt de fleste medlemsstater, herunder Danmark.

I maj 2011 udsendte Kommissionen en meddelelse om beskyttelse Unionens finansielle interesser gennem straffelovgivning og administrative undersøgelser (KOM(2011) 621 endelig). I meddelelsen har Kommissionen redegjort for behovet for en integreret politik til beskyttelse af EU's finansielle interesser, der omfatter en styrkelse af de strafferetlige og administrative procedurer, en styrkelse af den materielle strafferet og en styrkelse af de institutionelle rammer.

I september 2011 udsendte Kommissionen meddelelsen ”På vej mod en EU-politik på det strafferetlige område; Strafferetlig lovgivning til sikring af en effektiv gennemførelse af EU’s politikker” (KOM(2011) 573 endelig). I meddelelsen har Kommissionen skitseret de generelle rammer for straffelovgivning på EU-plan og anført på hvilke EU-politikområder, der kan være behov for EU-strafferet. Kommissionen har i den forbindelse anført bekæmpelse af svig, der skader EU’s finansielle interesser, som et af de områder, hvor der er konstateret behov for strafferetlige foranstaltninger på EU-plan.

Den 11. juli 2012 fremsatte Kommissionen forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser.

Forslaget er *oprindeligt* fremsat med henvisning til artikel 325, stk. 4, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), hvorefter der kan vedtages nødvendige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser. Med den anførte hjemmel vil direktivforslaget skulle vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Revisionsretten.

Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog den 6. juni 2013 en generel indstilling vedrørende forslaget. I Rådets generelle indstilling er hjemlen for forslaget ændret til TEUF artikel 83, stk. 2, i traktatens tredje del, afsnit V, hvorefter der kan fastsættes minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger samt straffene herfor, når det er absolut nødvendigt for at sikre effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger.

Europa-Parlamentet har den 16. april 2014 afgivet en udtalelse i sagen, der indeholder en række ændringsforslag, herunder bl.a. om at hjemlen for forslaget ændres til TEUF artikel 83, stk. 2.

Ændringen af hjemlen for direktivforslaget har ikke betydning for lovgivningsproceduren. Ændringen indebærer imidlertid, at *forslaget bliver omfattet af retsforbeholdet.*

I følge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark således ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de

foranstaltninger, der vedtaget i henhold til TEUF, tredje del, af snit V, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

Forslaget forventes forelagt for Rådet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2014 med henblik på orientering om status på forhandlingerne.

2. Indhold

Den følgende gennemgang er baseret på det seneste udkast til en kompromistekst, som formandskabet har fremlagt medio november 2014.

2.1. Generelt

Direktivforslaget har til formål at fastlægge minimumsbestemmelser, der definerer svig og andre strafbare handlinger til skade for EU's finansielle interesser og fastsætter straffe herfor *med henblik på at bidrage effektivt til en stærkere beskyttelse mod svig, der påvirker EU's finansielle interesser, i overensstemmelse med øvrig EU-lovgivning på dette område.*

Ved EU's finansielle interesser forstås ifølge forslaget alle indtægter, udgifter og aktiver, som er opført på, opnået gennem eller tilfalder EU's budget og budgetter for institutioner, organer, kontorer og agenturer oprettet i henhold til traktaterne eller de budgetter, som disse *direkte eller indirekte* forvalter og overvåger.

Momsindtægter er undtaget fra direktivforslagets anvendelsesområde.

2.2. Svig til skade for EU's finansielle interesser

Medlemsstaterne er ifølge forslaget forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en række nærmere opregnede handlinger kan straffes, når de begås med forsæt.

For så vidt angår svig med hensyn til EU's udgifter *til tilskud og støtte* drejer det sig ifølge forslaget om enhver handling eller undladelse vedrørende anvendelse eller afgivelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører uretmæssig tilegnelse eller tilbageholdelse af midler eller aktiver fra EU's budget eller budgetter, der forvaltes af eller på vegne af EU. Svig med hensyn til EU's udgifter omfatter endvi-

dere manglende afgivelse af oplysninger i strid med en specifik oplysningspligt med samme følge og misbrug af midler til andre end de tilsigtede formål.

For så vidt angår svig med hensyn til EU's øvrige udgifter drejer det sig ifølge forslaget om enhver handling eller undladelse vedrørende anvendelse eller afgivelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører uretmæssig tilegnelse eller tilbageholdelse af midler eller aktiver fra EU's budget eller budgetter, der forvaltes af eller på vegne af EU. Svig med hensyn til EU's øvrige udgifter omfatter endvidere manglende afgivelse af oplysninger i strid med en specifik oplysningspligt med samme følge. Dette gælder i hvert fald, når de anførte handlinger og undladelser begås med henblik på at opnå en ulovlig gevinst for gerningsmanden eller for en anden ved at forsage tab for EU's finansielle interesser.

For så vidt angår svig med hensyn til EU's indtægter drejer det sig ifølge forslaget om enhver handling eller undladelse vedrørende anvendelse eller afgivelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører en uretmæssig formindskelse af indtægterne på EU's budget eller på budgetter, der forvaltes af eller på vegne af EU. Svig med hensyn til EU's indtægter omfatter endvidere manglende afgivelse af oplysninger i strid med en specifik oplysningspligt og misbrug af en lovlig opnået fordel med samme følge.

2.3. Andre strafbare handlinger, der skader EU's finansielle interesser

Forslaget indeholder bestemmelser om, at visse andre former for svigagtig adfærd, der skader EU's finansielle interesser, skal kriminaliseres, når de begås med forsæt.

For det første skal medlemsstaterne kriminalisere anvendelse af uretmæssigt opnået information i forbindelse med offentlige udbudskontrakter eller tilskud, der vedrører EU's finansielle interesse med henblik på at omgå eller påvirke kriterierne for bevilling, udelukkelse, udvælgelse eller tildeling.

For det andet skal medlemsstaterne kriminalisere hvidvaskning af udbytte af de af forslaget omfattede strafbare handlinger.

Det følger af forslaget, at begrebet hvidvaskning skal forstås i overensstemmelse med den eksisterende EU-lovgivning om forebyggende foran-

staltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF).

For det tredje skal medlemsstaterne sikre, at henholdsvis aktiv og passiv bestikkelse med tilknytning til EU-svig kan straffes.

Ved passiv bestikkelse forstås ifølge forslaget det forhold, at en offentlig ansat med forsæt, direkte eller gennem tredjemand anmoder om eller modtager en fordel, uanset dennes art, til sig selv eller tredjemand, mod at handle eller undlade at handle i overensstemmelse med sine pligter eller under udøvelsen af sit hverv på en måde, der skader eller kan skade EU's finansielle interesser.

Ved aktiv bestikkelse forstås ifølge forslaget det forhold, at en person med forsæt direkte eller gennem tredjemand, lover, *tilbyder* eller yder en offentlig ansat en fordel, uanset dennes art, til den offentlige ansatte selv eller tredjemand, for at den offentlige ansatte handler eller undlader at handle i overensstemmelse med sine pligter eller under udøvelsen af sit hverv på en måde, der skader eller kan skade EU's finansielle interesser.

For det fjerde skal medlemsstaterne sikre, at underslæb kan straffes.

Ved underslæb forstås ifølge forslaget handlinger, hvorved *enhver* offentlig ansat, der *direkte eller indirekte* er betroet forvaltning af midler eller aktiver, anvender eller tilegner sig disse i strid med de tilsigtede formål til skade for EU's finansielle interesser.

Offentlige ansatte omfatter både personer, der er ansat i offentlig tjeneste i EU, medlemsstaterne og tredjelande, samt enhver anden udpeget person, der virker i offentlig tjeneste vedrørende administration af eller beslutninger om EU's finansielle interesser i medlemsstaterne eller tredjelande.

En offentligt ansat i EU omfatter enhver tjenestemand eller kontraktansat i henhold til vedtægten for tjenestemænd i EU eller ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i EU, og enhver, som af medlemsstaterne eller af en offentlig eller privat institution er stillet til rådighed for EU, og som dér udøver hverv svarende til de hverv, der udøves af tjenestemænd eller øvrige ansatte i EU. Medlemmer af de organer, der er oprettet i overensstemmelse med traktaterne om oprettelse af EU, samt personalet i disse organer side-stilles med offentligt ansatte i EU for så vidt vedtægten for tjenestemænd i

EU eller ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i EU ikke finder anvendelse på dem.

En nationalt offentligt ansat skal forstås i overensstemmelse den nationale lovgivning i den medlemsstat, hvor den pågældende person udøver sine funktioner. For så vidt angår retsforfølgning i en medlemsstat, der involverer en offentligt ansat i en anden medlemsstat *eller en statsborger fra et tredjeland*, er førstnævnte medlemsstat dog kun forpligtet til at anvende definitionen af en nationalt offentligt ansat, i det omfang denne definition er forenelig med dens nationale lovgivning.

2.4. Medvirken og forsøg

Medlemsstaterne skal ifølge forslaget kriminalisere medvirken til de af forslaget omfattede strafbare handlinger.

Medlemsstaterne skal endvidere kriminalisere forsøg på *at begå de af forslaget omfattede handlinger*.

2.5. Juridiske personers strafansvar

Det følger af forslaget, at medlemsstaterne skal sikre, at juridiske personer kan straffes for de strafbare handlinger, der er omfattet af forslaget. Denne pligt forudsætter dog, at den strafbare handling er begået for at skaffe den juridiske person vinding, og at den strafbare handling er begået af en person, der handler enten på egen hånd eller som medlem af et organ under den juridiske person, og som har en ledende stilling inden for den juridiske person.

Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at juridiske personer kan gøres ansvarlige, når utilstrækkeligt tilsyn eller utilstrækkelig kontrol fra en ledelsespersons side har gjort det muligt for en person, der er underlagt den juridiske persons myndighed, at begå den strafbare handling.

Adgangen til at pålægge juridiske personer strafansvar indebærer ifølge forslaget ikke en begrænsning i muligheden for at pålægge fysiske personer strafansvar i anledning af de samme overtrædelser.

2.6. Sanktioner

Medlemsstaterne skal ifølge forslaget sikre, at enkeltpersoner kan straffes for de strafbare handlinger, der er omfattet af forslaget, med sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at de strafbare handlinger, der er omfattet af forslaget, kan straffes med fængsel. Dette gælder dog ikke forsøg på og medvirken til de strafbare handlinger.

Herudover skal medlemsstaterne sikre, at der fastsættes en nærmere angivet maksimumsfængselsstraf for alvorlige strafbare handlinger. Dette gælder dog ikke forsøg på eller medvirken til disse handlinger. I den foreliggende kompromistekst lægges der op til, at denne maksimumsfængselsstraf skal være 4 år.

Vurderingen af, om der er tale om en alvorlig overtrædelse, skal ske på baggrund af en række faste kriterier, der som minimum skal inkludere handlinger, der begås inden for rammerne af en kriminel organisation, således som dette begreb er defineret i den eksisterende EU-lovgivning om bekæmpelse af organiseret kriminalitet (Rådets rammeafgørelse af 2008/841). Ligeledes skal det anses for en alvorlig overtrædelse, hvis der er tale om aktiv og passiv bestikkelse, bortset fra mindre sager.

For strafbare handlinger, hvor den samlede skade eller den vundne fordel ikke overstiger 10.000 EUR kan en medlemsstat anvende andre sanktioner end strafferetlige sanktioner, medmindre der er tale om en alvorlig overtrædelse.

Anvendelse af strafferetlige sanktioner udelukker ifølge forslaget ikke anvendelse af disciplinære sanktioner over for offentligt ansatte.

For så vidt angår juridiske personer skal medlemsstaterne sikre, at der kan pålægges sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til den strafbare handling og virker afskrækkende, herunder strafferetlige eller administrative bøder og eventuelt andre sanktioner som f.eks. udelukkelse fra offentlige ydelser eller tilskud, midlertidigt eller varigt forbud mod udøvelse af erhvervsvirksomhed og tvangsopløsning.

De strafferetlige sanktioner, der er fastsat i forslaget, er ikke til hinder for anvendelse af administrative sanktioner i henhold til anden EU-lovgivning, som ikke kan sidestilles med strafferetlige sanktioner. Tværtimod følger det af forslaget, at medlemsstaterne skal sikre, at den korrekte og effektive anvendelse af sådanne sanktioner, som er fastsat i EU-lovgivning eller nationale gennemførelsesbestemmelser hertil, ikke hindres af retsforfølgning indledt på grundlag af de nationale bestemmelser, der gennemfører dette direktivforslag.

2.7. Indefrysning og konfiskation

Medlemsstaterne skal sikre at udbytte af og redskaber benyttet til de strafbare handlinger, der er omfattet af forslaget, kan indefrysnes og konfiskeres. For så vidt angår de medlemsstater, der *er bundet* af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indefrysning og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold i Den Europæiske Union, skal indefrysning og konfiskation ske i overensstemmelse hermed.

Direktivforslaget om indefrysning og konfiskation er fremsat med henvisning til TEUF artikel 82, stk. 2, og artikel 83, stk. 1, og er dermed omfattet af det danske retsforbehold.

Det fremgår i øvrigt af forslaget, at det ikke er til hinder for inddrivelse af beløb, der er blevet uretmæssigt udbetalt som følge af de strafbare handlinger, der er omfattet af forslaget.

2.8. Straffemyndighed

En medlemsstats straffemyndighed skal omfatte handlinger, som helt eller delvist er begået på medlemsstatens territorium.

En medlemsstats straffemyndighed skal ifølge forslaget også omfatte handlinger, der ikke er begået på medlemsstatens territorium, hvis gerningsmanden er statsborger i den pågældende medlemsstat *eller hvis gerningsmanden er underlagt vedtægten for tjenestemænd i EU eller ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i EU på tidspunktet for gerningen*. I sådanne tilfælde har medlemsstaterne pligt til at sikre, at straffemyndighed ikke er betinget af en anmeldelse fra offeret eller fra den medlemsstat, på hvis område den strafbare handling er begået.

Medlemsstaterne skal informere Kommissionen, hvis medlemsstaten ikke vil anvende reglerne om straffemyndighed i relation til gerningsmænd underlagt vedtægten for tjenestemænd i EU eller ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i EU, eller hvis medlemsstaten kun vil anvende de anførte regler i bestemte sager eller under bestemte betingelser i relation til disse gerningsmænd.

Medlemsstaterne skal endvidere informere Kommissionen, hvis medlemsstaten beslutter at etablere straffemyndighed i relation til de af forslaget omfattede strafbare handlinger, når de er begået uden for medlemsstatens territorium, men hvor gerningsmanden har permanent ophold på medlemsstatens territorium, eller gerningen er begået til fordel for en juridisk person, der er etableret på medlemsstatens territorium.

2.9. Forældelse

Medlemsstaterne skal ifølge forslaget sikre, at der kan ske efterforskning og retsforfølgning af sager om overtrædelser, der er omfattet af forslaget, i tilstrækkelig lang tid fra det tidspunkt, da overtrædelser blev begået, således at disse sager under hensyntagen til karakteren heraf kan håndteres effektivt.

I sager om overtrædelser, der kan straffes som alvorlige overtrædelser med en maksimumstraf på mindst fire år, skal medlemsstaterne sikre, at der fastsættes en forældelsesfrist på mindst 5 år, der regnes fra det tidspunkt, da overtrædelser blev begået.

Medlemsstaterne kan dog fastsætte en kortere forældelsesfrist, hvis fristen kan afbrydes eller suspenderes *ved bestemte handlinger*.

Endvidere skal medlemsstaterne sikre, at en idømt fængselsstraf på mere end 1 år eller en fængselsstraf idømt for en alvorlig overtrædelse kan fuldbyrdes i mindst 5 år fra den endelige doms afsigelse. Denne periode kan omfatte forlængelser af forældelsesfristen som følge af afbrydelse eller suspension.

2.10. Afsluttende bestemmelser

De afsluttende bestemmelser indeholder bl.a. regler for samarbejde mellem medlemsstaterne, *Eurojust*, Kommissionen (Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig kaldet OLAF) og *Revisionsretten*.

De afsluttende bestemmelser indeholder endvidere nærmere regler om medlemsstaternes afrapportering til Kommissionen.

Endelig bestemmes det, at BFI-konventionen og tilhørende protokoller ophæves i relation til de medlemsstater, der er bundet af direktivet.

3. Gældende dansk ret

3.1. Svig til skade for EU's finansielle interesser

BFI-konventionens bestemmelser om svig til skade for EU's finansielle interesser er gennemført i dansk ret ved straffelovens § 289 a.

Efter straffelovens § 289 a straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder den, der til brug for afgørelser om betaling eller tilbagebetaling af told eller afgifter til eller udbetaling eller tilbagebetaling af tilskud eller støtte fra danske myndigheder eller De Europæiske Fællesskabers institutioner eller andre fællesskabsorganer giver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger, herunder undlader at opfylde en oplysningspligt af betydning for sagens afgørelse med forsæt til at unddrage sig eller andre betaling eller med forsæt til at opnå en uberettiget udbetaling til sig eller andre.

På samme måde straffes den, der uretmæssigt udnytter en lovligt opnået fordel med hensyn til de nævnte betalinger og den, der uretmæssigt anvender de nævnte udbetalinger til andre formål end dem, de oprindeligt var bevilget til. Dette gælder dog ikke ydelser, der bevilges til privat brug.

Overtrædelser af særligt grov karakter straffes med fængsel indtil 8 år, jf. straffelovens § 289, jf. § 289 a, stk. 4.

Herudover findes der på en række områder særlove, der indeholder bestemmelser om svig med EU's midler. Det gælder bl.a. inden for landbrugs- og fiskeriområdet.

Straffelovens § 289 a er subsidær i forhold til bestemmelser i særlove, i det omfang den pågældende særlov indeholder en tilsvarende regulering.

Dette indebærer bl.a., at straffelovens § 289 a ikke anvendes på momssvig, der derimod er omfattet af momslovens § 81, stk. 3. Efter denne bestem-

melse straffes den, der begår en række nærmere opregnede overtrædelser af momsloven med forsæt til at unddrage statskassen afgift eller til uberettiget at opnå visse angivne udbetalinger efter momsloven og lov om opkrævning af skatter og afgifter mv., med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Momssvig af særligt grov karakter straffes med fængsel indtil 8 år, jf. straffelovens § 289, jf. momslovens § 81, stk. 3.

3.2. Svigagtig adfærd i forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter

Straffeloven indeholder ikke særlige bestemmelser om svigagtig afgivelse eller tilbageholdelse af oplysninger fra tilbudsgiveres side i forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter.

En sådan svigagtig adfærd vil dog efter omstændighederne kunne straffes som bedrageri. Efter straffelovens § 279 straffes for bedrageri den, som, for derigennem at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, ved retsstridigt at fremkalde, bestyrke eller udnytte en vildfarelse bestemmer en anden til en handling eller undladelse, hvorved der påføres denne eller nogen, for hvem handlingen eller undladelsen bliver afgørende, et formuetab. Overtrædelse af straffelovens § 279 straffes med fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Straffen kan stige til fængsel indtil 8 år, når forbrydelsen er af særligt grov beskaffenhed, jf. straffelovens § 286, stk. 2.

Straffelovens § 300 a supplerer bedrageribestemmelsen i § 279. Efter straffelovens § 300 a straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder den, som uden at betingelserne for at anvende § 279 foreligger, på retsstridig måde forsætligt eller groft uagtsomt bevirker, at en person, der befinder sig i en vildfarelse, af denne grund bestemmes til en handling eller undladelse, og derved påfører ham eller nogen, for hvem handlingen eller undladelsen bliver afgørende, et betydeligt formuetab. Straffelovens § 300 a adskiller sig således fra § 279 ved, at ansvar ikke er betinget af berigelsesforsæt, at ansvar er betinget af, at det forvoldte formuetab kan anses som betydeligt, og at tilregnelser i form af grov uagtsomhed er kriminaliseret ved siden af forsætsansvar.

Endvidere fungerer bestemmelsen i straffelovens § 171 om dokumentfalsk i vidt omfang som en specialbestemmelse om bedrageri med et falsk dokument som middel. Efter denne bestemmelse straffes for dokumentfalsk den, der gør brug af et falsk dokument for at skuffe i retsforhold. Straffen for dokumentfalsk er bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. straffelovens § 172.

Er dokumentfalsk af særligt grov karakter, eller er et større antal forhold begået, kan straffen stige til fængsel i 6 år, jf. straffelovens § 172, stk.2.

Herudover findes der i straffelovens kapitel 17 om falsk forklaring og falsk anklage forskellige bestemmelser om afgivelse af urigtige erklæringer til offentlige myndigheder.

Efter straffelovens § 161 straffes således med bøde eller fængsel indtil 2 år den, som for eller til en offentlig myndighed afgiver falsk forklaring på tro og love eller på lignende højtidelig møde, hvor sådan form er påbudt eller tilstedt. Endvidere indeholder straffelovens § 162 en bestemmelse, hvorefter den, som ellers for eller til en offentlig myndighed afgiver urigtig erklæring om forhold, angående hvilke den pågældende har pligt til at afgive forklaring, straffes med bøde eller med fængsel indtil 4 måneder. Endelig er det i straffelovens § 163 fastsat, at den, som i øvrigt til brug i retsforhold, der vedkommer det offentlige, skriftligt eller ved andet læsbart medie afgiver urigtig erklæring eller bevidner noget, som den pågældende ikke har viden om, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

3.3. Bestikkelse

Regler om bestikkelse af personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, findes i straffelovens §§ 122 og 144. Med henblik på at bringe dansk ret i overensstemmelse med bl.a. første protokol til BFI-konventionen blev bestemmelserne ændret i 2000, således at de ikke længere begrænser sig til personer, der virker i dansk tjeneste eller hverv.

Efter straffelovens § 122 straffes den, som uberettiget yder, lover eller tilbyder nogen, der virker i dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv, gave eller anden fordel for at formå den pågældende til at gøre eller undlade noget i tjenesten, med bøde eller fængsel indtil 3 år (såkaldt aktiv bestikkelse). Med lovforslaget L 164 (styrket indsats over for økonomisk kriminalitet), der blev fremsat den 28. februar 2013 foreslås strafferammen hævet til fængsel indtil 6 år.

Efter straffelovens § 144 straffes den, der i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv uberettiget modtager, fordrer eller lader sig tilsige en gave eller anden fordel, med bøde eller fængsel indtil 6 år (såkaldt passiv bestikkelse).

3.4. Misbrug af offentlige midler

Straffeloven indeholder ikke særlige bestemmelser om en offentlig ansats misbrug af offentlige midler.

En offentlig ansats misbrug af offentlige midler vil dog efter omstændighederne kunne straffes som underslæb. Efter straffelovens § 278 straffes for underslæb bl.a. den, som for derigennem at skaffe eller andre uberettiget vinding uretmæssigt forbruger ham betroede penge, selv om han ikke var forpligtet til at holde disse afsondrede fra sin egen formue.

Hvis forholdet falder uden for straffelovens § 278, vil det efter omstændighederne kunne straffes som mandatsvig. Efter straffelovens § 280 straffes for mandatsvig den, som for derigennem at skaffe sig eller andre uberettiget vinding påfører en anden formuetab ved misbrug af en for ham skabt adgang til at handle med retsvirkning for denne eller ved i et formueanliggende, som det påhviler ham at varetage for den anden, at handle mod dennes tarv.

Overtrædelse af straffelovens §§ 278 og 280 straffes med fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Straffen kan stige til fængsel indtil 8 år, hvis forbrydelsen er af særligt grov beskaffenhed, jf. straffelovens § 286, stk. 2.

Udover de nævnte berigelsesforbrydelser findes der i straffelovens kapitel 16 forskellige bestemmelser om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv mv. Det følger således bl.a. af straffelovens § 155, at en offentlig ansat, som misbruger sin stilling til at krænke privates eller det offentliges ret, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Sker det for at skaffe sig eller andre en uberettiget fordel, kan straffen stige til fængsel indtil 2 år.

3.5. Hvidvaskning

Hvidvaskning af udbytte fra strafbare handlinger straffes i dansk ret som hæleri.

Efter straffelovens § 290 straffes for hæleri med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder den, som uberettiget modtager eller skaffer sig eller andre del i udbytte, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse, og den, der uberettiget ved at skjule, opbevare, transportere, hjælpe til afhændelse eller

på lignende måde efterfølgende virker til at sikre en anden udbyttet af en strafbar lovovertrædelse.

Straffen kan stige til fængsel i 6 år, når hæleriet er af særligt grov beskaffenhed, eller når et større antal forbrydelser er begået, jf. straffelovens § 290, stk. 2.

Bestemmelsen omfatter udbytte fra enhver strafbar handling, herunder overtrædelse af de i afsnit 3.1.-3-4. nævnte bestemmelser i straffeloven.

3.6. Medvirken og forsøg

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

3.7. Juridiske personers strafansvar

Efter straffelovens § 306 kan der pålægges selskaber mv. (juridiske personer) ansvar for overtrædelse af straffelovens bestemmelser. En juridisk person kan efter straffelovens § 25 straffes med bøde. Strafansvaret for juridiske personer er undergivet de almindelige betingelser, der efter straffelovens § 27 gælder for denne ansvarsform. Det er således en forudsætning, at lovovertrædelsen er begået inden for dens virksomhed, og at overtrædelsen kan tilregnes en eller flere til den juridiske person knyttede personer eller den juridiske person som sådan.

Adgangen til at pålægge juridiske person strafansvar indebærer ikke en begrænsning i mulighederne for at pålægge enkeltpersoner strafansvar i anledning af de samme overtrædelser. Dette spørgsmål afgøres i overensstemmelse med de almindelige principper for ansvarsplacering.

3.8. Straffens fastsættelse

Straffelovens kapitel 10 indeholder bestemmelser om straffens fastsættelse.

I straffelovens § 81 er opregnet en række forhold, der ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed. Det gælder eksempelvis, hvis gerningen er udført af flere i forening, at gerningen er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet, eller hvis gernin-

gen er begået i udførelsen af offentlig tjeneste eller hverv eller under misbrug af stilling eller særligt tillidsforhold i øvrigt.

3.9. Konfiskation og beslaglæggelse

Straffelovens kapitel 9 om andre retsfølger af den strafbare handling indeholder bestemmelser om konfiskation.

Straffelovens § 75 fastsætter de almindelige betingelser for konfiskation. Der kan ifølge bestemmelsen ske konfiskation af udbyttet ved en strafbar handling eller et hertil svarende beløb. Hvis det må anses for påkrævet for at forebygge yderligere lovovertrædelser, eller særlige omstændigheder i øvrigt taler derfor, kan der efter bestemmelsen endvidere ske konfiskation af genstande, der har forbindelse med en strafbar handling. I stedet for konfiskation af den pågældende genstand kan der konfiskeres et beløb svarende til genstandens værdi eller en del heraf.

I dansk ret anvendes ikke begrebet indefrysning. I stedet anvendes retsplejelovens regler om beslaglæggelse, der findes i retsplejelovens kapitel 74.

Efter retsplejelovens §§ 801-803 vil der – under visse nærmere betingelser – kunne ske beslaglæggelse af genstande og andre formuegoder til bl.a. sikring af bevismidler og sikring af det offentliges krav på sagsomkostninger, konfiskation og bøde. Afgørelse om beslaglæggelse træffes i mangel af samtykke fra den, som indgrebet retter sig imod, som udgangspunkt af retten, eller i hastende tilfælde ved politiets beslutning med adgang til efterfølgende domstolsprøvelse, jf. retsplejelovens § 806.

3.10. Straffemyndighed

Regler om dansk straffemyndighed findes i straffelovens §§ 6-12.

Dansk straffemyndighed omfatter bl.a. handlinger foretaget i den danske stat, jf. straffelovens § 6, stk. nr. 1, (territorialprincippet) og handlinger foretaget i udlandet af personer med en nærmere angivet tilknytning til Danmark, jf. straffelovens § 7, stk. 1, (personalitetsprincippet).

Der kan i territorialprincippet ikke indlægges et krav om, at hele den kriminelle virksomhed er foretaget i den danske stat. Når blot en del af lovovertrædelsen er begået i den danske stat, anses lovovertrædelsen således i sin helhed for at være begået her i landet, jf. straffelovens § 9.

Er handlingen ikke foretaget i Danmark, men har den virkning her i landet, kan den efter omstændighederne være undergivet dansk straffemyndighed. I de tilfælde, hvor en handling strafbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge, betragtes handlingen således tillige foretaget der, hvor virkningen er indtrådt eller tilsigtet at indtræde, jf. straffelovens § 9.

Har den kriminelle virksomhed – hverken for så vidt angår handling eller virkning – ingen tilknytning til Danmark, kan der i stedet være straffemyndighed i henhold til personalitetsprincippet. Der vil herefter bl.a. være dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor gerningsmanden er dansk statsborger eller har bopæl i Danmark, og hvor handlingen er strafbar både efter gerningsstedets lov og dansk lov (dobbelts strafbarhed), jf. straffelovens § 7.

Herudover er der efter omstændighederne i henhold til straffelovens § 8 dansk straffemyndighed for strafbare handlinger begået i udlandet uden hensyn til, hvor gerningsmanden hører hjemme. Dette gælder bl.a. i tilfælde, hvor handlingen er omfattet af en mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning.

Når der i medfør af ovennævnte bestemmelser sker påtale her i landet skal afgørelsen om straf og andre retsfølger af den strafbare handling ifølge straffelovens § 10, stk. 1, ske efter danske regler. I de tilfælde, hvor dansk straffemyndighed er betinget af dobbelt strafbarhed, kan der dog ifølge straffelovens § 10, stk. 2, ikke idømmes strengere straf end efter gerningsstedets lovgivning.

3.11. Forældelse

En lovovertrædelse straffes ikke, når der er indtrådt forældelse. Regler herom findes i straffelovens kapitel 11.

Der er i straffelovens § 93, stk. 1, fastsat følgende almindelige forældelsesfrister, der regnes fra den dag, da den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt:

- 2 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 1 år for overtrædelser.

- 5 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 4 år for overtrædelsen.
- 10 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 10 år for overtrædelsen.
- 15 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængslet på ubestemt tid.

For så vidt angår overtrædelser af skatte-, told-, afgifts- eller tilskudslovgivningen er forældelsesfristen dog i intet tilfælde mindre end 5 år, jf. straffelovens § 93, stk. 2, nr. 2.

Forældelsesfristen afbrydes ifølge straffelovens § 94, stk. 5, når den pågældende gøres bekendt med sigtelsen, eller når anklagemyndigheden anmoder om rettergangsskridt, hvorved den pågældende sigtes for overtrædelsen.

En idømt fængselsstraf bortfalder ifølge straffelovens § 97, stk. 2, ved forældelse inden for følgende frister, der regnes fra det tidspunkt, da dommen efter lovgivningens almindelige regler kunne fuldbrydes:

- 5 år for fængsel indtil 1 år.
- 10 år for fængsel i mere end 1 år
- 15 års for fængsel i mere end 4 år, men ikke over 8 år
- 20 år for fængsel på tid over 8 år.

En bøde bortfalder ifølge straffelovens § 97 a, stk. 1, ved forældelse, hvis der ikke forinden er indgivet anmodning om udlæg, inden for følgende frister, der regnes fra det tidspunkt, da afgørelsen efter lovgivningens almindelige frister kunne fuldbyrdes:

- 5 år, når bøden ikke overstiger 10.000 kr.
- 10 år, når bøden overstiger 10.000 kr.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Hvis forslaget vedtages i sin nuværende form med hjemmel i TEUF artikel 83, stk. 2, forventes det hverken at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, idet det dermed er omfattet af Danmarks retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivet, som ikke vil være bindende eller finde anvendelse i Danmark.

Hvis forslaget fandt anvendelse i Danmark vurderes det at have visse lovgivningsmæssige konsekvenser. Det vurderes derimod ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

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

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

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Advokatrådet og Institut for Menneskerettigheder har ikke haft bemærkninger til forslaget.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker, at forslaget, der ikke er omfattet af Danmarks retsforbehold, vil medføre ændringer af strafferammerne for overtrædelse af straffelovens §§ 161, 171, 279, 289 a og 300 a, hvis det vedtages i den nuværende form. Det skyldes, at der med forslaget er lagt op til indførelse af minimums- og maksimumsstrafferammer. Foreningen advarer i den forbindelse mod de foreslåede minimumsstrafferammer.

Rigsadvokaten har indhentet en udtalelse fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK), der bl.a. har anført, at den foreslåede bestemmelse om juridiske personers ansvar er for snæver, idet den forudsætter, at der fra den juridiske persons side ikke er ført tilstrækkelig kontrol. SØIK har endvidere bl.a. anført, at det med henblik på at sikre en ensartet tilgang til finansiel efterforskning i EU bør overvejes nærmere at definere, hvilket form for udbytte, der skal kunne konfiskeres. Endelig har SØIK bl.a. anført, at det i relation til bestemmelsen om samarbejdet mellem OLAF og medlemsstaterne vil være hensigtsmæssigt, at der også kan ske udveksling af oplysninger om mulige strafbare forhold, og det i hvert fald bør klarlægges, at tavshedspligt i almindelighed ikke bør være til hinder for et sådant samarbejde.

Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at forslagets formål – bekæmpelse og forebyggelse af svig og andre strafbare handlinger til skade for EU's finansielle interesser – ikke i tilstrækkelig grad kan varetages af medlemsstaterne.

Kommissionen har i den forbindelse anført, at EU's finansielle interesser beror på de aktiver og passiver, som forvaltes af eller på vegne af EU, og at disse interesser således per definition som udgangspunkt er et EU-anliggende.

Kommissionen har endvidere anført, at svig og dermed beslægtede ulovlige handlinger rettet mod EU's finansielle interesser udgør et alvorligt problem, der skader EU's budget og dermed også går ud over skatteyderne. Manglende ensartethed i medlemsstaternes regulering hindrer en effektiv bekæmpelse og forebyggelse af dette problem, og målet med forslaget kan dermed ifølge Kommissionen bedre gennemføres på EU-plan.

Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Regeringen støtter en effektiv bekæmpelse af svig rettet mod EU's finansielle interesser.

Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for forslaget i sin nuværende form, hvilket bl.a. indebærer, at hjemlen ændres til TEUF artikel 83, stk. 2, og at de oprindeligt foreslåede minimumsfængselsstraffe for strafbare handlinger, der vedrører beløb over en vis størrelse, er udgået af forslaget.

9. Europa-Parlamentet

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

Europa-Parlamentet har afgivet udtalelse i sagen *den 16. april 2014*. *Udtalelsen indeholder en række ændringsforslag, herunder bl.a. om at hjemlen for forslaget ændres til TEUF artikel 83, stk. 2.*

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været senest *været sendt i skriftlig høring* i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde *den 21. november 2014*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) *den 6.-7. juni 2013*.

Dagsordenspunkt 11: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passagerlisteoplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet*

Revideret notat. Ændringer er anført i kursiv.

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2011) 32

Resumé

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Formandskabet vil på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2014 orientere om status for forhandlingerne om forslaget. Forslaget 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 luftfartsselskabernes forpligtelser til at videregive oplysninger. Herudover indeholder forslaget bestemmelser om behandlingen af de indsamlede oplysninger, om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, om videregivelse af oplysninger til tredjelande, og om hvor længe oplysningerne må opbevares. Forslaget indeholder endelig bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget har som udgangspunkt hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side støtter man etableringen af et europæisk PNR-system og forholder sig overordnet positivt til forslaget.

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 Stockholm-programmet, der fastlægger de overordnede rammer for samarbejdet om retlige og indre anliggender 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.

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

Forslaget er fremsat under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), navnlig artikel 82, stk. 1, litra d, og artikel 87, stk. 2, litra a, og skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294).

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

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 blev der opnået enighed om en generel indstilling til forslaget.

På et møde i Europa-Parlamentets LIBE-udvalg den 24. april 2013 blev forslaget afvist, hvilket betyder, at trilogforhandlingerne om forslaget indtil videre er blokeret.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2014 forventes formandskabet at orientere om sagens status.

2. Indhold

2.1. Generelt

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 luftfartsselskaberne elektronisk overfører personoplysningerne til PNR-kontorets database.

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”.

Luftfartsselskabernes 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 billetrubrikkerne, 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.

Kommissionens forslag er begrænset til kun at gælde i forhold til internationale flyvninger.

Rådets generelle indstilling til forslaget giver imidlertid medlemsstaterne mulighed for at beslutte, at direktivets bestemmelser også skal finde anvendelse i forbindelse med visse eller alle interne EU-flyvninger til og fra den pågældende medlemsstats område.

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

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

Kommissionen har med sit forslag lagt 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.

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. Adgang til de fuldstændige PNR-oplysninger kræver en særlig tilladelse, der kun kan meddeles i nærmere bestemte tilfælde. Ved udløbet af de 5 år skal de indsamlede PNR-oplysninger slettes.

Rådets generelle indstilling til forslaget forlænger den indledende periode, hvor der ikke skal ske maskering af dataelementer, til 2 år. Derimod bevarer den samlede opbevaringsperiode på 5 år.

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 terrorisme eller grov kriminalitet, og som det er nødvendigt, at de kompe-

tente 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 kriminalitet.

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 terrorhandlinger 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.

Det følger endelig af direktivforslaget, at medlemsstater i meget begrænset omfang må videregive de indsamlede PNR-oplysninger til et tredjeland. Videregivelsen må således bl.a. 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 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.

Endelig lægges der op til, at den nationale tilsynsmyndighed, der er oprettet som led i gennemførelsen af Rådets rammeafgørelse af 27. november 2008 om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (2008/977/RIA), skal vejlede om og føre tilsyn med anvendelsen af de bestemmelser, som medlemsstaterne vedtager i medfør af direktivet.

3. Gældende dansk ret

3.1. Luftfartsloven

Som led i anti-terrorepakke 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 on-line 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 § 72 a 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, *som ændret ved bekendtgørelse nr. 884 af 4. juli 2014*, 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, tredje del, afsnit V, og er derfor omfattet af det danske retsforbehold. 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 som udgangspunkt ikke statsfinansielle konsekvenser. Hvis direktivforslaget fandt anvendelse i Danmark, skønnes det at ville have væsentlige statsfinansielle konsekvenser, som det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at skønne over. Der vil i forbindelse med en eventuel gennemførelse af di-

rektivet i dansk ret skulle tages stilling til finansieringen heraf, og der vil i den anledning skulle ske en nærmere kvalificering af de omkostninger, som vil være forbundet med gennemførelsen af direktivet.

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, 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.

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet og Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane har ikke haft bemærkninger til forslaget.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra **Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste, Rigsadvokaten, Datatilsynet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, SAS Group og Danmarks Rejsebureau Forening.**

Rigspolitiet er positivt indstillet over for direktivforslaget, idet det vurderes at kunne styrke indsatsen i forhold til bekæmpelse af grov kriminalitet, herunder navnlig grov grænseoverskridende kriminalitet.

Det er Rigspolitiets opfattelse, at nytteværdien af direktivforslaget vil forøges, hvis det tillige kommer til at omfatte interne EU-flyvninger. Det er endvidere Rigspolitiets opfattelse, at de indsamlede PNR-oplysninger bør kunne opbevares længere end de 30 dage, som direktivforslaget lægger op til. Rigspolitiet anfører således, at det i forbindelse med større og komplekse efterforskninger, herunder narkotikaefterforskninger, ofte vil være behov for at fastlægge mistænkes rejsemønstre mv. i en periode, der strækker sig ud over de seneste 30 dage.

Endelig oplyser Rigspolitiet, at en eventuel dansk tilknytning til den foreslåede PNR-ordning vil medføre meget betydelige merudgifter for politiet. På det foreliggende grundlag har Rigspolitiet imidlertid ikke mulighed for at vurdere størrelsen af disse merudgifter nærmere.

Politiets Efterretningstjeneste anfører bl.a., at passageroplysninger, herunder oplysninger om rejserute og rejsemønstre, spiller en meget væsentlig rolle i forbindelse med efterforskning af terrorisme. Politiets Efterretningstjeneste peger således på, at den såkaldte ”Glasvej-sag” blev indledt, da efterretningstjenesten modtog oplysninger om, at en af de senere dømte personer inden for kort tid ville ankomme fra Pakistan til Danmark. I denne forbindelse indhentede efterretningstjenesten oplysninger om den pågældendes rejserute, således at det kunne fastlægges præcist, hvornår han skulle ankomme til Danmark.

Politiets Efterretningstjeneste tilvejebringer i dag passageroplysninger med bistand fra andre danske myndigheder eller ved anvendelse af retsplejelovens regler om edition. Flyselskaberne anvender imidlertid forskellige it-systemer, hvilket kan gøre det vanskeligt for efterretningstjenesten at analysere oplysningerne uden bistand fra flyselskaberne eller andre myndigheder. Hertil kommer, at der ikke er sikkerhed for, at flyselskaberne opbevarer oplysningerne i tilstrækkelig lang tid. På denne baggrund er det efterretningstjenestens opfattelse, at det vil være af væsentlig betydning for efterforskningen af bl.a. terrorisme, at der gennemføres fælles EU-regler om anvendelsen af PNR-oplysninger.

I forhold til de enkelte dele af direktivforslaget har Politiets Efterretningstjeneste bl.a. anført, at forslagens anvendelsesområde ikke bør være be-

grænset til internationale flyvninger, da dette vil medføre, at en lang række flyvninger, der kan være af betydning ved efterforskning af terrorisme og grov kriminalitet, ikke vil være omfattet af direktivet. Hvis en mistænkt f.eks. ankommer med bil til en medlemsstat og derefter foretager flere flyvninger mellem forskellige medlemsstater i forbindelse med planlægningen af et terrorangreb eller grov kriminalitet, vil det med de foreslåede begrænsninger i anvendelsesområdet ikke være muligt at tilvejebringe PNR-oplysninger vedrørende disse flyvninger. Herudover peger efterretningstjenesten på, at direktivforslagets bestemmelser om dataopbevaring bør præciseres nærmere, herunder betingelserne for, at der kan gives adgang til de fuldstændige PNR-oplysninger efter udløbet af perioden på 30 dage. Politiets Efterretningstjeneste er desuden af den opfattelse, at der bør arbejdes på, at der fastsættes en betydelig længere frist end de 30 dage, idet det næppe vil være muligt at foretage den fornødne gennemgang af relevante oplysninger inden fristens udløb.

Rigsadvokaten er overordnet positivt indstillet over for direktivforslaget, idet det må antages, at indsamling og udveksling af passageroplysninger vil være et nyttigt redskab i forbindelse med bekæmpelsen af terrorisme og grov international kriminalitet.

Rigsadvokaten forudsætter, at et nationalt PNR-kontor i Danmark ikke kommer til at henhøre under anklagemyndigheden, og at den retlige ramme for udveksling af PNR-oplysninger til brug for efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger og grov kriminalitet vil skulle afklares nærmere. Herudover kan Rigsadvokaten tilslutte sig Justitsministeriets vurdering af, at direktivforslaget ville have lovgivningsmæssige og betydelige statsfinansielle konsekvenser, hvis det fandt anvendelse i Danmark.

Efter **Datatilsynets** opfattelse rejser direktivforslaget væsentlige spørgsmål i relation til databeskyttelse. Under henvisning til grundlæggende databeskyttelsesretlige principper om proportionalitet og nødvendighed finder Datatilsynet således, at forslaget giver anledning til væsentlige betænkeligheder i forhold til beskyttelsen af de registrerede personers privatliv. Datatilsynet fremhæver i denne forbindelse hensynet til, at man som almindelig borger kan foretage en rejse, uden at der sker en systematisk registrering, kortlægning og overvågning heraf.

I forhold til de enkelte dele af direktivforslaget anfører Datatilsynet, at luftfartselskaberne bør sikre, at der ikke sker videregivelse til PNR-kontorerne af oplysninger, der indikerer passagerers racemæssige eller et-

niske oprindelse, religiøse eller filosofiske overbevisning, politiske meninger, medlemskab af en fagforening eller oplysninger, som vedrører passagerers sundhed eller seksualitet.

Datatilsynet har desuden henvist til, at det er et centralt databeskyttelsesretligt princip, at indsamling af personoplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og legitime formål. Datatilsynet er af den opfattelse, at direktivforslagets bestemmelser om samkøring af PNR-oplysninger med oplysninger i andre relevante databaser, bør præciseres. Det er endvidere Datatilsynets umiddelbare vurdering, at direktivforslaget ikke iagttager kravet om forudgående information om kontrolsammenkøring.

Det er endvidere Datatilsynets opfattelse, at opbevaringsperioden på 5 år er meget lang, når registreringen sker uden konkret begrundelse i den enkelte passagers forhold.

Endelig lægger Datatilsynet afgørende vægt på, at tilsynets ressourcemæssige situation indgår i forbindelse med de videre overvejelser af direktivforslaget, idet dansk deltagelse i den foreslåede ordning vil pålægge Datatilsynet nye opgaver.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder det betænkeligt, at direktivforslaget lægger op til, at der kan ske anvendelse af PNR-oplysninger til bekæmpelse af grov kriminalitet, idet landsforeningen opfatter begrebet grov kriminalitet som vagt og ubestemmeligt. Herudover har Landsforeningen af Forsvarsadvokater afgørende betænkeligheder ved opbevaringsperioden for de indsamlede oplysninger og muligheden for at videregive oplysningerne til tredjelande.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at direktivforslaget må antages at indebære indgreb i flypassagerers privatliv. For at et sådant indgreb er lovligt, er det en forudsætning, at der er lovhjemmel hertil, at indgrebet er begrundet i et anerkendelsesværdigt hensyn, og at indgrebet er nødvendigt, herunder proportionalt.

Det er instituttets opfattelse, at kravet om lovhjemmel vil være opfyldt i forbindelse med en eventuel gennemførelse af direktivet i dansk ret. Instituttet bemærker dog i denne forbindelse, at flere af direktivforslagets bestemmelser bør præciseres.

Formålet med den foreslåede ordning er at bekæmpe terror og grov kriminalitet, hvilket efter instituttets opfattelse er et anerkendelsesværdigt – det vil sige sagligt og legitimt – formål.

Det er desuden Institut for Menneskerettigheders umiddelbare opfattelse, at direktivforslaget er proportionalt. Instituttet lægger i denne forbindelse vægt på, at de passageroplysninger, der indsamles og behandles, er almindelige ikke-følsomme oplysninger, og at det må antages, at anvendelsen af sådanne oplysninger har stor og i visse tilfælde afgørende betydning for bekæmpelse af navnlig narkotikakriminalitet, menneskehandel og terrorisme. Instituttet lægger endvidere vægt på, at de forudgående fastsatte vurderingskriterier, der anvendes med henblik på identificering af personer, som kan være involveret i en terrorhandling eller grov international kriminalitet, efter direktivforslaget ikke må være baseret på en persons racemæssige eller etniske oprindelse, religiøse eller filosofiske overbevisning, politiske meninger, medlemskab af en fagforening eller den pågældendes sundhed eller seksualitet. Herudover lægger Instituttet vægt på, at det fremgår af direktivforslaget, at de indsamlede passageroplysninger kun må opbevares i en relativ kort periode, inden de skal maskeres. Endelig fremhæves det, at der er fastsat relevante og tilstrækkelige databeskyttelsesmæssige garantier for passagererne.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Danmark i forbindelse med en eventuel gennemførelse af direktivet i dansk ret nøje overvejer, hvilke straffelovsovertrædelser, der ud fra en proportionalitetsvurdering bør være omfattet af direktivforslagets anvendelsesområde, at direktivets databeskyttelsesmæssige garantier fastsættes udtrykkeligt i nationale regler, og at anvendelsen af PNR-ordningen overvåges med henblik på at fastslå det egentlige udbytte og virkningerne heraf.

Erhvervsflyvningens Sammenslutning finder, at en database, der skal kunne analysere og genkende rejsemønstre, næppe kan forhindre eventuelle kriminelle handlinger mod luftfarten eller enkelte landes interesser.

Sammenslutningen peger således bl.a. på, at kriminelles adfærdsmønstre hurtigt vil ændre sig, hvis de bliver klar over, at der indsamles og behandles PNR-oplysninger. Hvis ordningen skal fungere, bør der efter Erhvervsflyvningens Sammenslutnings opfattelse også indsamles og behandles personoplysninger i forbindelse med jernbane- og færgetrafik.

SAS Group er generelt af den opfattelse, at luftfartselskaber ikke skal forpligtes til at indsamle passageroplysninger på vegne af statslige myndigheder til formål, der ikke relaterer sig til luftfart.

SAS Group er endvidere af den opfattelse, at omkostninger, der er forbundet med etableringen af dataindsamlingssystemer og videregivelsen af de indsamlede data, bør afholdes af de myndigheder, der skal anvende de indsamlede data.

SAS Group foretrækker et centralt europæisk PNR-kontor og lægger afgørende vægt på, at den måde, hvorpå passageroplysningerne overføres, harmoniseres og så vidt muligt er i overensstemmelse med de retningslinjer, der er fastlagt af ICAO (International Civil Aviation Organization).

For så vidt angår charterflyvninger henleder SAS Group opmærksomheden på, at det er rejsebureauerne og ikke luftfartsselskaberne, der indsamler oplysninger om passagererne i forbindelse med denne type flyvninger.

SAS Group fremhæver endvidere, at luftfartselskaberne ikke kan holdes ansvarlig for rigtigheden af de indsamlede passageroplysninger, og at den foreslåede ordning ikke må udgøre en økonomisk og administrativ byrde for luftfartselskaberne eller være til gene for passagererne.

SAS Group gør desuden opmærksom på, at det bør være medlemsstaterne, som er ansvarlige for at sikre, at der sker den tilstrækkelige databeskyttelse i forbindelse med behandlingen af passageroplysninger.

Med henblik på at undgå diskrimination af luftfartsbranchen finder SAS Group endvidere, at der bør pålægges lignende forpligtelser til videregivelse af passageroplysninger i forbindelse med tog- og færgetrafik.

Endelig er SAS Group af den opfattelse, at Danmark, når direktivet til sin tid bliver vedtaget, bør indgå en parallelaftale med EU med henblik på at undgå, at Danmark bliver et fristed for passagerer, der rejser mellem EU og tredjelande, og for at forhindre eventuelle trafikale problemer, der måtte være forbundet med dette.

Danmarks Rejsebureau Forening henleder opmærksomheden på, at det i nogle tilfælde er rejsebureauerne og ikke flyselskaberne, der indsamler passageroplysninger, hvilket der bør tages højde for i direktivet. Det er dog afgørende, at rejsebureauerne ikke bliver betragtet som indsamlere eller

behandlere af data og dermed underlægges lovgivningsmæssige krav om databeskyttelse. Danmarks Rejsebureau Forening ønsker endvidere en præcisering af, hvem der bærer ansvaret for de indsamlede passageroplysningers rigtighed.

6. Nærhedsprincippet

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

”De retshåndhævende 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 – *ud over Rådets generelle indstilling til forslaget* – at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Regeringen støtter etableringen af et europæisk PNR-system og forholder sig overordnet positivt til forslaget.

9. Europa-Parlamentet

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

På et møde i Europa-Parlamentets LIBE-udvalg den 24. april 2013 blev forslaget afvist, hvilket betyder, at trilogforhandlingerne om forslaget indtil videre er blokeret.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Forslaget har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 18. november 2014.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Direktivforslaget har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012.

Dagsordenspunkt 16: Terrorbekæmpelse

- **Udenlandske krigere og hjemvendte: Implementering af nye tiltag**
- **Udkast til retningslinjer vedrørende EU's antiradikaliseringstrategi**
- **Rapport om gennemførelsen af EU's terrorbekæmpelsesstrategi**
- **Rapport om gennemførelsen af EU's reviderede strategi vedrørende terrorfinansiering**

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2014 forventes fire emner om terrorbekæmpelse behandlet. Det drejer sig om udenlandske krigere og hjemvendte, udkast til retningslinjer vedrørende EU's antiradikaliseringstrategi samt anti-terrorkoordinatorens rapporter om gennemførelsen af EU's terrorbekæmpelsesstrategi og EU's reviderede strategi vedrørende terrorfinansiering. Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser og rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Det forventes, at man fra dansk side vil kunne støtte formandskabets oplæg om implementering af nye tiltag i indsatsen mod udenlandske krigere og hjemvendte samt tage antiterrorkoordinatorens præsentation af rapporterne om gennemførelse af EU's terrorbekæmpelsesstrategi og EU's reviderede strategi vedrørende terrorfinansiering til efterretning. Endelig er man fra dansk side indstillet på at tilslutte sig vedtagelsen af udkastet til retningslinjer vedrørende af EU's antiradikaliseringstrategi.

1. Baggrund

1.1. Udenlandske krigere og hjemvendte: Implementering af nye tiltag

Det Europæiske Råd vedtog den 30. august 2014 en række konklusioner om bl.a. foreign fighters. Det fremgår af konklusionerne, at Det Europæiske Råd bl.a. ønsker at fremskynde implementeringen af nye værktøjer, som kan hjælpe medlemsstaterne med at håndtere udfordringerne på området.

I den forbindelse har Det Europæiske Råd fremhævet tiltag til at forebygge radikalisering og ekstremisme, udveksle oplysninger – også med tredje-lande – opdage og forhindre mistænkelige rejser og værktøjer til at efterforske og retsforfølge foreign fighters.

Under rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. oktober 2014 drøftedes det, hvorledes der nærmere skal følges op på konklusionerne fra Det Europæiske Råd.

Drøftelserne angik bl.a. en række konkrete tiltag, som kan styrke indsatsen mod foreign fighters. Tiltagene er opdelt i følgende fire kategorier: (1) forebyggelse af radikalisering, (2) overvågning af mistænkelige rejser, (3) efterforskning og retsforfølgning og (4) samarbejde med tredjelande.

Blandt de specifikke tiltag kan nævnes implementering af de konklusioner, som blev vedtaget i kredsen af ligesindede lande den 7. juli 2014, herunder i relation til øget anvendelse af Schengen Information System (SIS).

Hovedparten af tiltagene retter sig mod EU's institutioner, herunder Euro-pol, Eurojust, Frontex og EU's antiterrorkoordinatør.

EU's antiterrorkoordinatør har som opfølgning på dette punkt udarbejdet et såkaldt "road map", som beskriver, hvorledes de enkelte tiltag kan gennemføres.

Det forventes, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2014 vil være yderligere drøftelser af implementeringen af disse nye tiltag.

1.2. Udkast til retningslinjer vedrørende EU's antiradikaliseringstrategi

I 2005 vedtog Rådet EU's strategi for bekæmpelse af radikalisering og rekruttering til terrorisme. Strategien, hvis overordnede formål er at mindske terrortruslen ved at forebygge radikalisering og rekruttering til terrorisme, fokuserer på tre indsatsområder: (1) at stoppe hvervningen af terrorister, (2) at modgå ekstremisme i den offentlige debat og (3) at fremme sikkerhed, retfærdighed og demokrati.

Rådet vedtog den 6.-7. juni 2013 rådskonklusioner om revision af antiradikaliseringstrategien.

Som opfølgning på disse rådskonklusioner vedtog Rådet i juni 2014 en revideret antiradikaliseringstrategi. Med revisionen tages der højde for nye udfordringer på området, herunder radikaliseringsstrategi via sociale medier, solo-terrorisme og foreign fighters.

Senest har formandskabet udarbejdet et udkast til retningslinjer, der skal supplere den reviderede antiradikaliseringstrategi. Dette udkast til retningslinjer forventes forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2014 med henblik på vedtagelse.

1.3. Rapport om gennemførelsen af EU's terrorbekæmpelsesstrategi

Som anført ovenfor i pkt. 1.3 vedtog Det Europæiske Råd i december 2005 EU's terrorbekæmpelsesstrategi, der fastlægger rammerne for EU's aktiviteter på terrorområdet.

Det forventes, at EU's anti-terrorkoordinator, Gilles De Kerchove, på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2014 vil præsentere sin årlige rapport om gennemførelsen af EU's terrorbekæmpelsesstrategi. Det bemærkes i den forbindelse, at antiterrorkoordinatoren ikke udarbejdede en rapport for 2013.

1.4. Rapport om gennemførelsen af EU's reviderede strategi vedrørende terrorfinansiering

I december 2004 vedtog Det Europæiske Råd EU's strategi mod terrorfinansiering. Strategien, der senest er revideret i juli 2008, indeholder en række tiltag, som skal bidrage til at bekæmpe finansiering af terrorisme. Blandt tiltagene kan nævnes trusselsvurderinger, samarbejde med den private sektor, finansiel efterretning og efterforskning samt internationalt samarbejde.

Det forventes, at EU's anti-terrorkoordinator på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2014 vil præsentere sin årlige rapport om gennemførelsen af EU's reviderede strategi for bekæmpelse af terrorfinansiering. Det bemærkes i den forbindelse, at antiterrorkoordinatoren ikke udarbejdede en rapport for 2013.

2. Indhold

2.1. Udenlandske krigere og hjemvendte: Implementering af nye tiltag

Det forventes, at formandskabet vil fremlægge et oplæg til brug for drøftelser om implementering af nye tiltag mod udenlandske krigere og hjemvendte. Det nærmere indhold af oplægget kendes ikke på nuværende tidspunkt.

2.2. Udkast til retningslinjer vedrørende EU's antiradikaliseringstrategi

Det foreliggende udkast til retningslinjer vedrørende EU's antiradikaliseringstrategi indeholder en række retningslinjer, der skal supplere EU's reviderede antiradikaliseringstrategi.

Udkastet indeholder en række forslag til tiltag, som skal styre indsatsen på området. Blandt tiltagene kan nævnes udarbejdelse af nationale antiradikaliseringstrategier, forskning i radikaliserings- og rekruttering til terrorisme, forebyggelse af onlineradikalisering gennem såkaldte "counter-narratives" (modfortællinger), kompetenceopbygning af frontpersonale og udarbejdelse af nationale exit-strategier.

2.3. Rapport om gennemførelsen af EU's terrorbekæmpelsesstrategi

Det nærmere indhold af rapporten om gennemførelse af EU's terrorbekæmpelsesstrategi kendes ikke på nuværende tidspunkt.

2.4. Rapport om gennemførelsen af EU's reviderede strategi vedrørende terrorfinansiering

EU's anti-terrorkoordinator, Gilles De Kerchove, vil præsentere en rapport om gennemførelsen af EU's reviderede strategi vedrørende terrorfinansiering. Rapporten beskriver status for gennemførelse af otte anbefalinger, som blev identificeret ved den seneste revision af terrorfinansieringsstrategien i 2008. Det drejer sig bl.a. om øget brug af eksisterende redskaber, samarbejde med den private sektor og indsamling og udveksling af oplysninger med henblik på efterforskninger.

Anti-terrorkoordinatoren konkluderer i rapporten, at visse af de skridt, som er blevet taget på området, har været meget effektive i forhold til at reducere mulighederne for at finansiere terrorisme gennem kendte kanaler. Det gælder bl.a. det såkaldte TFTP-samarbejde mellem EU og USA om udveksling af finansielle oplysninger. Det konkluderes også, at området er i konstant forandring og udvikling, hvorfor der er behov for løbende fokus.

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 – ud over høringen af Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde, jf. pkt. 10 nedenfor – ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for de eksisterende tiltag i EU's indsats mod udenlandske krigere og hjemvendte. Det forventes derfor, at man fra dansk side vil kunne tage drøftelserne om implementering af nye tiltag til efterretning.

Endvidere er man fra dansk side indstillet på at tilslutte sig vedtagelsen af udkastet til retningslinjer om EU's antiradikaliseringstrategi.

Endelig forventes det, at man fra dansk side vil kunne tage EU's antiterrorkoordinators præsentation af rapporterne om gennemførelsen af EU's

terrorbekæmpelsesstrategi og EU's reviderede strategi vedrørende terrorfinansiering til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Sagen skal ikke forelægges for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 18. november 2014.

Det bemærkes i øvrigt, at udvalget den 23. september 2014 som selvstændigt punkt drøftede emnet "Udenlandske krigere og hjemvendte: Opfølgning på Det Europæiske Råds konklusioner af 30. august 2014".

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Det bemærkes dog, at emnet "Udenlandske krigere og hjemvendte: Opfølgning på Det Europæiske Råds konklusioner af 30. august 2014" har været forelagt udvalget den 3. oktober 2014 som selvstændigt punkt.