



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 28. september 2015
Kontor: EU-retskontoret
Sagsbeh: Marie Rose Kortzau
Sagsnr.: 2015-3051/01-0032
Dok.: 1735085

Revideret samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområde, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg den 8-9. oktober 2015

Side:

- | | | |
|--------------|-------------------|---|
| 3-20 | Dagsordenspunkt 1 | Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passageroplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet*
<i>-Fremskridtsrapport</i>
KOM (2011) 32 endelig |
| 21-27 | Dagsordenspunkt 2 | Terrorbekæmpelse
<i>-Rådskonklusioner/status</i>
KOM-dokument foreligger ikke |
| 28-31 | Dagsordenspunkt 3 | Kampen mod grænseoverskridende organiseret og alvorlig kriminalitet
<i>-Orientering</i>
KOM-dokument foreligger ikke |
| 32-35 | Dagsordenspunkt 4 | Fornyelse af den interne sikkerhedsstrategi for EU (2015-2020)
<i>-Fremskridtsrapport</i>
KOM-dokument foreligger ikke |

* 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 ("retsforbeholdet").

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

- UDG** Dagsordenspunkt 5 Rådets gennemførelsesafgørelse om iværksættelse af bestemmelserne i Schengenreglerne vedrørende databeskyttelse og om midlertidig iværksættelse af nogle af Schengenreglerne vedrørende Schengeninformationssystemet for Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland
-orienterende status
KOM-dokument foreligger ikke
- 36-55** Dagsordenspunkt 6 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, opdage eller retsforfølge straffelovsovertrædelser eller fuldbårde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger**
-Generel indstilling
KOM (2012) 10
- 56-70** Dagsordenspunkt 7 Forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed*
-Delvis generel indstilling
KOM (2013) 534 endelig
- 71-78** Dagsordenspunkt 8 EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
-Status
KOM-dokument foreligger ikke
- 79-82** Dagsordenspunkt 9 Migrationskrise: forhold vedrørende det judicielle samarbejde og kampen mod xenofobi.
-Orienterende debat
KOM-dokument foreligger ikke

** Forslaget er fremsat efter TEUF artikel 16, stk. 2. Det fremgår af artikel 2a i Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-Traktaten, at regler, der er fastsat på grundlag af TEUF artikel 16 og vedrører medlemsstaternes behandling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter, der er omfattet af traktatens tredje del, afsnit V, kapitel 4 eller 5, ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

Dagsordenspunkt 1: 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 8.-9. oktober 2015 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 har som udgangspunkt ikke lovgivningsmæssige konsekvenser. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at estimere de statsfinansielle konsekvenser forbundet med en eventuel gennemførelse af det europæiske PNR-system i Danmark. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Fra dansk side støtter man etableringen af et europæisk PNR-system og forholder sig overordnet positivt til forslaget. Den 17. marts 2015 indgik Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti en aftale om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender. For så vidt angår fremtidige retsakter fremgår det af aftalen, at aftalepartierne inden for rammerne af aftalen om Danmark i Europol vil tage stilling fra sag til sag. Aftalepartierne er dog allerede nu indstillet på, at Danmark kan deltage i det kommende europæiske PNR-system.

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.

Med Stockholm-programmet, der fastlagde de overordnede rammer for samarbejdet om retlige og indre anliggender, blev Kommissionen bl.a. opfordret til at fremsætte et nyt forslag om anvendelse 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.

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").

Den 17. marts 2015 indgik Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti en aftale om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender. For så vidt angår fremtidige retsakter fremgår det af aftalen, at aftalepartierne inden for rammerne af aftalen om Danmark i Europol vil tage stilling fra sag til sag. Aftalepartierne er dog allerede nu indstillet på, at Danmark kan deltage i det kommende europæiske PNR-system.

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

På et møde i Europa-Parlamentets LIBE-udvalg den 24. april 2013 blev forslaget afvist, hvilket betød, at trilogforhandlingerne om forslaget i en længere periode *har været* blokeret.

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

Den 15. juli 2015 blev sagen på ny sat til afstemning i LIBE-udvalget og Europa-Parlamentets ændringsforslag til direktivet blev vedtaget. Trilogforhandlingerne om direktivforslaget kan dermed påbegyndes. Det første

trilogmøde forventes at finde sted medio september 2015. Der foreligger ikke nærmere oplysninger om mødedatoen.

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 fra. 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 funktionalteter”.

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 billetrubrikkerne, herunder billetnummer, datoen for udstedelsen af billetten, enkeltbilletter og automatisk billettprisangivelse (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, luftfartselskaberne allerede som led i deres virksomhed har indsamlet disse oplysninger. Direktivforslaget pålægger således ikke luftfartselskaberne at indsamle eller opbevare yderligere oplys-

ninger 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 kompetente nationale retshåndhavende myndigheder undersøger nærmere,
- besvarelse af behørigt begrundede anmodninger fra kompetente retshåndhavende myndigheder i forbindelse med konkrete sager vedrørende forebyggelse, opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af en terrorhandling eller grov kriminalitet, samt
- analyse og udformning 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 retshåndhavende 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 retshåndhavende 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-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 onlineadgang 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 økonomiske 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. Økonomiske konsekvenser

Der foreligger ikke en opdateret vurdering af forslagens økonomiske konsekvenser, såfremt direktivet fandt anvendelse i Danmark. I forbindelse med et tidligere foreløbigt skøn blev det vurderet, at etableringen af et PNR-system i Danmark ville beløbe sig til omkring 50 mio. kr. samt årlige driftsudgifter på ca. 15 mio. kr. Dette skøn var behæftet med nogen usikkerhed.

Der er i forbindelse med den tidligere regerings terrorudspil afsat midler til øget it- og analysekapacitet hos Politiet. Midlerne til øget it- og analysekapacitet dækker, blandt andet, indkøb af et analyseredskab, så Politiet bliver i stand til at behandle og analysere PNR data. De samlede omkostninger til etablering af et PNR-system må derfor formodes at være lavere end tidligere skønnet. Der er dog fortsat en række usikkerheder forbundet med vurderingen af de statsfinansielle konsekvenser ved en eventuel gennemførelse af det europæiske PNR-system i Danmark. Dette skal navnlig ses i lyset af, at den endelige udformning af bestemmelser vedr. bl.a. datamængder, sletteregler hos myndighederne samt hvilken myndighed, der ville skulle være datamodtagelsesenhed vil have stor indflydelse på direktivets økonomiske konsekvenser.

Drøftelserne medfører ikke i sig selv samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Udfaldet af drøftelserne kan imidlertid ved en senere udmøntning indebære sådanne konsekvenser. Det bemærkes, at forslaget i sin nuværende form ikke pålægger luftfartsselskaberne at indsamle nye oplysninger, men at kravene til, hvordan og hvor ofte luftfartsselskaberne skal videregive oplysninger, vil kunne medføre sådanne konsekvenser. Det er dog ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere, om forslaget vil have samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser og i givet fald størrelsen heraf.

5. Høring

Forslaget har den 22. marts 2011 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 hørings svar 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 oplyste Rigspolitiet dengang, 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 begrænset 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 ad-

gang 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 vil have 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 etniske 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 Datatilsy-

nets 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 Institutet 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 dataindsamlingsystemer 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 luftfartsselskaberne ikke kan holdes ansvarlig for rigtigheden af de indsamlede passageroplysninger, og at den foreslåede ordning ikke må udgøre en økonomisk og administrativ byrde for luftfartsselskaberne 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

Det fremgår af stats- og regeringschefserklæringen af 12. februar 2015, som der blev opnået enighed om på det uformelle rådsmøde mellem stats- og regeringscheferne den 12. februar 2015, at det ønskes, at EU-lovgiverne hurtigst muligt vedtager et PNR-direktiv.

Der ses ikke – *ud over Rådets generelle indstilling til forslaget* – at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til det konkrete forslag.

8. Foreløbig generel dansk holdning

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

Den 17. marts 2015 indgik Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti en aftale om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender. For så vidt angår fremtidige retsakter fremgår det af aftalen, at aftalepartierne inden for rammerne af aftalen om Danmark i Europol vil tage stilling fra sag til sag. Aftalepartierne er dog allerede nu indstillet på, at Danmark kan deltage i det kommende europæiske PNR-system.

9. Europa-Parlamentet

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

Den 15. juli 2015 blev sagen på ny sat til afstemning i LIBE-udvalget og Europa-Parlamentets ændringsforslag til direktivet blev vedtaget. Trilogforhandlingerne om direktivforslaget kan dermed påbegyndes. Det første trilogramøde forventes at finde sted medio september 2015. Der foreligger ikke nærmere oplysninger om mødedatoen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Forslaget har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 22. september 2015.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Direktivforslaget har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2014.

Dagsordenspunkt 2: Terrorbekæmpelse

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 8.-9. oktober 2015 forventes det, at der vil være en drøftelse af EU's terrorbekæmpelsesindsats. Dagsordenspunktet indeholder tre underpunkter: (1) jernbanesikkerhed, (2) rådskonklusioner om en styrkelse af foranstaltningerne vedrørende bekæmpelse af ulovlig handel med skydevåben og (3) implementering af tiltag. Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser og rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Det forventes, at man fra dansk side vil kunne tage indholdet af drøftelserne om jernbanesikkerhed og implementering af tiltag til efterretning, og at man vil kunne tilslutte sig rådskonklusionerne om en styrkelse af foranstaltningerne vedrørende bekæmpelse af ulovlig handel med skydevåben, herunder fællesstandarder for deaktivering af skydevåben forudsat at der er tale om minimumsstandarder.

1. Baggrund

EU's terrorbekæmpelsesindsats, herunder bl.a. indsatsen mod foreign fighters, har gennem en længere periode været et højt prioriteret emne på EU's dagsorden.

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

I den forbindelse fremhævede DER tiltag til at forebygge radikalisering og ekstremisme, udveksle oplysninger – også med tredjelande – 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 DER.

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 Europol, Eurojust, Frontex og EU's antiterrorkoordinatør.

EU's antiterrorkoordinatør, Gilles de Kerchove, udarbejdede som opfølgning på dette punkt en såkaldt "road map", som beskriver, hvorledes de enkelte tiltag kan gennemføres.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2014 drøftedes indsatsen mod udenlandske krigere på ny. Der blev i den forbindelse bl.a. udtrykt støtte til at skabe fremdrift i sagen om oprettelse af et europæisk PNR-system og til at øge informationsudveksling landene i mellem og med EU's institutioner. Rådet vedtog endvidere retningslinjer om gennemførelse af EU's strategi for bekæmpelse af radikalisering og rekruttering til terrorisme. Endelig tog Rådet to rapporter om gennemførelsen af EU's terrorbekæmpelsesstrategi og EU's reviderede strategi vedrørende terrorfinansiering til efterretning.

På det uformelle justits- og indenrigsministtermøde den 29.-30. januar 2015 i Riga blev der udtrykt bred opbakning til at styrke indsatsen mod terrorisme, herunder foreign fighters. Der var i den forbindelse bred enighed om, at styrkelsen navnlig skal ske gennem bedre udnyttelse af eksisterende redskaber frem for vedtagelse af nye tiltag. I den forbindelse fremhævedes bl.a. bedre udnyttelse af kapaciteter hos Europol og Eurojust samt styrket indsats mod illegale skydevåben. I relation til nye tiltag var der enighed om behovet for at oprette et europæisk PNR-system, ligesom flere lande udtrykte ønske om at ændre Schengen-grænsekodexet med henblik på at styrke grænsekontrollen ved EU's ydre grænser. På baggrund af drøftelserne vedtog landene en fælles erklæring om behovet for at styrke indsatsen på området.

På mødet i DER den 12. februar 2015 var der tillige en drøftelse af EU's indsats mod terrorisme. Som opfølgning på drøftelserne vedtog stats- og regeringscheferne en erklæring, som lægger op til en styrkelse af EU's indsats på tre hovedområder: 1) borgernes sikkerhed, 2) forebyggelse af radikaliserings og 3) samarbejde med internationale partnere.

For så vidt angår 1) borgernes sikkerhed, har DER tilkendegivet, at rådet bl.a. ønsker, at EU-lovgiverne hurtigst muligt vedtager et stærkt og effektivt direktiv om europæiske passagerlister med solide databeskyttelsesgarantier, at de eksisterende Schengenregler anvendes fuldt ud med henblik på at styrke og modernisere kontrollen ved EU's ydre grænser, at de retshåndhævende og retlige myndigheder øger informationsudvekslingen og det operative samarbejde, herunder gennem Europol og Eurojust, at alle relevante myndigheder øger samarbejdet om bekæmpelse af ulovlige skydevåben, og at medlemsstaternes sikkerhedstjenester uddyber deres samarbejde.

I forhold til 2) forebyggelse af radikaliserings har DER opfordret til, at der i overensstemmelse med de nationale forfatninger træffes passende foranstaltninger til at spore og fjerne internetindhold, der fremmer terrorisme eller ekstremisme, at der indføres kommunikationsstrategier for at fremme tolerance, ikke-diskrimination, de grundlæggende frihedsrettigheder og solidaritet i hele EU, og at der tages initiativer vedrørende uddannelse, jobmuligheder, social integration og rehabilitering i retslig sammenhæng for at imødegå de faktorer, der bidrager til radikaliserings, herunder i fængsler.

For så vidt angår 3) samarbejde med internationale partnere har DER tilkendegivet, at der bl.a. er brug for at imødegå kriser og konflikter, navnlig i EU's sydlige nabolande, gennem en strategisk nytænkning af EU's tilgang hertil. DER har endvidere tilkendegivet, at der bl.a. er brug for at forstærke kontakten til tredjelands vedrørende sikkerhedsspørgsmål og terrorbekæmpelse.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. marts 2015 drøftedes bl.a. implementeringen af de tiltag, der er omtalt i fælleserklæringen fra det uformelle justits- og indenrigsministermøde i Riga den 29.-30. januar 2015 og DER's erklæring af 12. februar 2015. Dette skete bl.a. på baggrund af en præsentation herom af EU's antiterrorkoordinatør. Der var enighed om vigtigheden af at sikre fremgang på området og om at følge op på implementeringen af tiltagene på det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015. Det blev desuden bl.a. besluttet,

at Europol skulle etablere en såkaldt europæisk Internet Referral Unit (EU IRU), der senest i juli 2015 skulle være funktionsdygtig.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015 blev implementeringen af tiltagene nævnt i DER's erklæring af 12. februar 2015 drøftet på baggrund af to rapporter fra henholdsvis formandskabet og EU's antiterrorkoordinatør.

På rådsmødet blev "Rådets konklusioner om den fornyede strategi for Den Europæiske Unions indre sikkerhed 2015-2020" vedtaget, som bl.a. opfordrer Kommissionen til snarest muligt at styrke lovrammen vedrørende skydevåben, blandt andet gennem solide minimumsstandarder for deaktivering af skydevåben og hurtig revision af direktiv 2008/51/EF om skydevåben.

På det uformelle justits- og indenrigsministermøde den 9.-10. juli 2015 drøftedes bl.a. samarbejdet mellem sikkerheds- og efterretningsmyndigheder i regi af Counter Terrorism Group (CTG), der består af nationale sikkerheds- og efterretningstjenester fra EU-landene samt Norge og Schweiz.

Den 29. august 2015 blev der afholdt et ministermøde i Paris om opfølgning på det afværgede terrorangreb den 21. august 2015 ombord på et tog mellem Amsterdam og Paris. I mødet deltog bl.a. den franske indenrigsminister og justits- og indenrigsministre fra Belgien, Tyskland, Italien, Storbritannien, Spanien, Holland, Luxembourg og Schweiz. Danmark deltog ikke i mødet. Under mødet vedtog ministrene en erklæring om bekæmpelse af terrorisme og sikkerhed for jernbanetransport. Erklæringen indeholder følgende fem elementer: 1) Fordømmelse af det afværgede terrorangreb, 2) øget samarbejde mellem transportenheder og relevante europæiske netværk samt øget grænsesikkerhed, 3) bekæmpelse af radikalisering og ulovlig besiddelse af skydevåben, 4) konkrete initiativer vedrørende sikkerheden for jernbanetransport og 5) kontrol ved medlemslandenes indre grænser.

Det forventes, at der på det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015 vil være en orientering om ministermødet i Paris den 29. august 2015, ligesom der vil være en drøftelse af implementering af tiltag mod terrorisme. Endelig forventes det, at der vil blive forelagt rådskonklusioner om en styrkelse af foranstaltningerne vedrørende bekæmpelse af ulovlig handel med skydevåben med henblik på vedtagelse.

2. Indhold

Dagsordenspunktet om terrorbekæmpelse indeholder tre underpunkter. Det drejer sig om jernbanesikkerhed, rådskonklusioner om en styrkelse af foranstaltningerne vedrørende bekæmpelse af ulovlig handel med skydevåben og implementering af tiltag.

For så vidt angår jernbanesikkerhed forventes det, at der vil være en orientering om ministermødet i Paris den 29. august 2015 om opfølgning på det afværgede terrorangreb den 21. august 2015 ombord på et tog mellem Amsterdam og Paris. Det forventes endvidere, at der vil være en orientering om den erklæring om bekæmpelse af terrorisme og sikkerhed for jernbanetransport, som blev vedtaget under ministermødet.

I forhold til rådskonklusioner om en styrkelse af foranstaltningerne vedrørende bekæmpelse af ulovlig handel med skydevåben forventes det, at der med udkastet til rådskonklusioner bl.a. vil blive lagt op til, at Rådet opfordrer medlemsstaterne til øget samarbejde og informationsudveksling med henblik på at bekæmpe ulovlig handel med skydevåben.

Det forventes endvidere, at der vil blive lagt op til, at Rådet opfordrer Kommissionen til senest primo 2016 at fremsætte forslag om revision af direktiv 91/447/EØF om erhvervelse og besiddelse af skydevåben med fokus på en styrkelse af informationsudveksling, sporing og mærkning af skydevåben samt vedtagelse af fælles minimumsstandarder for deaktivering af skydevåben.

Det forventes også, at der vil blive lagt op til, at Rådet i den forbindelse opfordrer Kommissionen til senest ved udgangen af 2015 at fremsætte en Kommissionsforordning med henblik på at etablere fælles minimumsstandarder for deaktivering af skydevåben.

Der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til det nærmere indhold af drøftelserne om implementering af tiltag.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser

Drøftelserne medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Udfaldet af drøftelserne kan imidlertid ved en senere udmøntning indebære sådanne konsekvenser. Det er dog ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere de eventuelle konsekvenser heraf.

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 på terrorbekæmpelsesområdet. Det forventes, at man fra dansk side vil kunne tage indholdet af drøftelserne om jernbanesikkerhed og implementering af tiltag til efterretning.

Det forventes også, at man fra dansk side vil kunne tilslutte sig rådskonklusionerne om en styrkelse af foranstaltningerne vedrørende bekæmpelse af ulovlig handel med skydevåben, herunder fællesstandarder for deaktivering af skydevåben forudsat at der er tale om minimumsstandarder.

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 22. september 2015.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Rådsmødedrøftelserne omkring EU's terrorbekæmpelsesindsats er løbende blevet forelagt for Folketingets Europaudvalg. Den konkrete drøftelse, som forventes at finde sted på det kommende rådsmøde, har imidlertid ikke tidligere været forelagt for udvalget.

Dagsordenspunkt 3: Opfølgning på gennemførelsen af EU's prioriteter for bekæmpelsen af grov og organiseret kriminalitet

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015 vil orientere om status på gennemførelse af EU's prioriteter for bekæmpelsen af grov og organiseret kriminalitet (EU's politikcyklus). Det forventes i forlængelse heraf, at den belgiske delegation vil præsentere en række forslag til bekæmpelse af alvorlig og organiseret kriminalitet begået af kriminelle motorcykelbander. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side er man positivt indstillet over for arbejdet med EU's politikcyklus.

1. Baggrund

På baggrund af enighed opnået i Den Stående Komité for det Operationelle Samarbejde om den Indre Sikkerhed (COSI) vedtog Rådet den 8. november 2010 konklusioner om fastlæggelse og gennemførelse af en flerårig EU-politikcyklus for grov international og organiseret kriminalitet med henblik på at tackle de vigtigste kriminalitetstrusler på en sammenhængende og metodisk måde gennem det bedst mulige samarbejde mellem de relevante tjenester i medlemsstaterne, EU-institutionerne og EU-agenturerne samt relevante tredjelande og organisationer.

Det blev med rådskonklusionerne besluttet, at politikcyklussen skulle bestå af fire faser:

1. Politikudvikling på grundlag af en EU-trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet (EU SOCTA), som skal give et fuldstændigt og tilbunds gående billede af de kriminalitetstrusler, der berører EU.

2. Politikudformning og beslutningstagning ved at Rådet fastlægger et begrænset antal prioriteter. For hver prioritet skal der udarbejdes en flerårig strategiplan.
3. Gennemførelse og overvågning af årlige operationelle handlingsplaner, som skal tilpasses til de strategiske mål.
4. Ved afslutning af politikcyklussen en grundig evaluering, der vil tjene som bidrag til næste politikcyklus.

På baggrund af EU's trusselsvurdering fra 2013 af grov og organiseret kriminalitet (EU SOCTA 2013) vedtog Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. juni 2013 konklusioner om fastsættelsen af EU's prioriteter for bekæmpelsen af grov og organiseret kriminalitet i perioden 2014-2017. Prioriteterne vedrører følgende emner (i forkortet version og vilkårlig rækkefølge):

- organiseret ulovlig indvandring
- organiseret menneskehandel
- organiseret varemærkeforfalskning
- organiseret moms- og toldsvig og karruselsvig inden for EU
- fremstilling af og handel med syntetiske stoffer i EU
- kokain- og heroinsmugling til EU og distributionen heraf i EU
- organiseret IT-kriminalitet, herunder betalingskortsvindel og børneporno
- begrænsning af risikoen fra skydevåben, herunder bekæmpelse af ulovlig handel med skydevåben
- organiseret berigelseskriminalitet begået af omrejsende kriminelle grupper

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015 forventes det, at formandskabet vil orientere om status på gennemførelsen af prioriteterne. Det forventes desuden, at den belgiske delegation vil præsentere en række forslag til bekæmpelse af alvorlig og organiseret kriminalitet begået af kriminelle motorcykelbander.

2. Indhold

Det luxembourgske formandskab har oplyst, at man på rådsmødet vil orientere ministrene om status på arbejdet med gennemførelsen af EU's prio-

riteter for bekæmpelsen af grov og organiseret kriminalitet (EU's politikcyklus).

Den belgiske delegation har derudover distribueret et dokument, der indeholder en række forslag til, hvordan indsatsen mod alvorlig og organiseret kriminalitet begået af kriminelle motorcykelbander kan intensiveres, herunder ved at indarbejde relevante indsatser på dette område i arbejdet med politikcyklussen. Det forventes, at den belgiske delegation på rådsmødet vil præsentere dokumentet for ministrene.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser

Sagen har hverken lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske 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

Regeringen er positivt indstillet over for arbejdet med EU's politikcyklus.

9. Europa-Parlamentet

Sagen skal ikke forelægges Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 22. september 2015.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 4: Status for arbejdet med fornyelse af EU's interne sikkerhedsstrategi (2015-2020)

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

Resumé

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015 vil orientere om status for arbejdet med fornyelse af EU's interne sikkerhedsstrategi. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

1. Baggrund

I 2010 blev Rådet (retlige og indre anliggender) enige om en strategi for den interne sikkerhed i EU, der efterfølgende blev godkendt af Det Europæiske Råd. Strategien fastlægger bl.a. de fælles udfordringer og trusler, som EU står over for, herunder terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet, ligesom den fastlægger, hvordan disse udfordringer kan takles, eksempelvis ved øget samarbejde og udveksling af oplysninger. Strategien løb fra 2010-2014 og skal nu fornyes.

I december 2014 bidrog både Rådet og Europa-Parlamentet med input til Kommissionens forventede meddelelse om en fornyelse af strategien.

I april 2015 præsenterede Kommissionen sin meddelelse om en europæisk dagsorden for sikkerhed. Meddelelsen beskriver, hvordan EU kan støtte medlemsstaterne og bringe merværdi i forhold til at sikre sikkerheden i EU. Det fremgår bl.a. af meddelelsen, at alle aktører – dvs. både EU-institutioner, EU-agenturer, medlemsstater og medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder – bør implementere de eksisterende værktøjer fuldt ud. På visse områder kan der derudover være behov for nye eller mere udviklede værktøjer for at maksimere merværdien af EU-foranstaltninger vedrørende informationsudveksling, operationelt samarbejde og anden støtte som eksempelvis træning og forskning.

Kommissionen fastsætter i meddelelsen tre hovedprioriteter for samarbejdet i de kommende 5 år. Det drejer sig om bekæmpelse af terrorisme og forebyggelse af radikaliserings, bekæmpelse af organiseret kriminalitet og

bekæmpelse af cyberkriminalitet. Inden for disse hovedprioriteter foreslås en række initiativer, herunder et European Counter-Terrorism Centre i Europol, en gennemgang af den eksisterende våbenlovgivning og en udvidelse af EU's politikcyklus til EU's nabolande.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015 vedtog Rådet – på baggrund af Kommissionens meddelelse – rådskonklusioner om en fornyelse af den interne sikkerhedsstrategi.

I rådskonklusionerne fastsætter Rådet følgende prioriteter for de kommende år på området for intern sikkerhed:

- Bekæmpelse og forebyggelse af terrorisme, radikaliserings, rekruttering og finansiering i forbindelse med terrorisme, med særligt fokus på foreign fighters, sikring af passende grænseforvaltning og integrering af de interne og eksterne aspekter af terrorbekæmpelsen,
- Bekæmpelse og forebyggelse af alvorlig organiseret kriminalitet på grundlag af EU's politikcyklus, og
- Bekæmpelse og forebyggelse af cybercrime samt forbedring af cybersikkerheden.

Derudover understreges behovet for at sikre konsolidering af eksisterende lovgivningsmæssige værktøjer, fuld og effektiv implementering af disse i medlemsstaterne samt udvikling af nye værktøjer, hvor der måtte være behov herfor. Ifølge rådskonklusionerne skal forbedring af informationsudveksling og styrkelse af det operationelle samarbejde gives særlig opmærksomhed. Det fremgår endvidere, at Rådet opfordrer Kommissionen til så snart som muligt at styrke de lovgivningsmæssige rammer i forhold til deaktivering af våben, ligesom Rådet indtrængende opfordrer til enighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet om et effektivt PNR-system.

Endvidere lægges der i rådskonklusionerne op til, at Rådet instruerer Den Stående Komité for den Indre Sikkerhed (COSI) til – i tæt samarbejde med Kommissionen – at anvende en operationel tilgang ved at udvikle et operationelt implementeringsdokument med en liste over prioriterede handlinger for en fornyet intern sikkerhedsstrategi, ligesom COSI og Kommissionen regelmæssigt skal overvåge fremskridtene med at gennemføre det operationelle dokument.

2. Indhold

Det forventes, at det luxembourgske formandskab vil orientere om status for arbejdet med EU's fornyede interne sikkerhedsstrategi i forlængelse af vedtagelsen af rådskonklusionerne på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser

Sagen har hverken lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske 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

Regeringen er positivt indstillet over for arbejdet med den interne sikkerhedsstrategi.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet vedtog den 17. december 2014 en resolution om fornyelsen af den interne sikkerhedsstrategi med henblik på at bidrage til Kommissionens meddelelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 22. september 2015.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 6: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, opdage eller retsforfølge straffelovsovertrædelser eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger*

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2012) 10 endelig

Resumé

Dele af forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Forslaget forventes sat på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015 med henblik på at opnå tilslutning i Rådet til en generel indstilling til forslaget. Det følger af forslagets præambelbetragtninger, at direktivforslaget udbygger Schengenreglerne, hvorfor Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden for 6 måneder skal træffe afgørelse om, hvorvidt direktivet skal gennemføres i national lovgivning. Ifølge direktivforslaget skal dette finde anvendelse på de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, opdage eller retsforfølge straffelovsovertrædelser eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner. Det gælder også i forhold til rent nationale forhold. Forslaget er på en række punkter en videreførelse af den gældende regulering, men indeholder også en række ændringer og nyskabelser. Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes at have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser, hvis det gennemføres i dansk ret. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Det er regeringens opfattelse, at det foreliggende kompromisforslag er det bedst mulige forhandlingsresultat.

1. Baggrund

Den 4. november 2010 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse med titlen: "En global metode til beskyttelse af personoplysninger i Den Europæiske Union" (KOM(2010) 609 endelig). Denne meddelelse indeholder hovedtemaerne for den reform af EU's databeskyttelsesregler, som Kommissionen nu tilsigter at gennemføre bl.a. ved det foreliggende direktivforslag.

I forbindelse med fremsættelsen af det foreliggende direktivforslag afgav Kommissionen endvidere en meddelelse med titlen: "Beskyttelse af privat-

livets fred i en forbundet verden: En europæisk databeskyttelsesramme til det 21. århundrede” (KOM(2012) 9 endelig). I meddelelsen beskrives de mere konkrete overvejelser, der ligger til grund for Kommissionens forslag. Det anføres i den forbindelse, at Kommissionen finder, at der er brug for moderne, sammenhængende databeskyttelsesregler for hele EU, så oplysninger kan flyde frit mellem medlemsstaterne.

Herudover anfører Kommissionen bl.a., at Lissabon-traktatens artikel 16 har skabt et nyt retsgrundlag, der muliggør en moderniseret og global tilgang til databeskyttelse og fri udveksling af personoplysninger, som også omfatter politimæssigt og retligt samarbejde i straffesager.

Kommissionen ønsker at skabe ”en stærk og konsekvent retlig ramme” på området på tværs af EU's politikker. Denne ramme skal bl.a. styrke fysiske personers rettigheder og bekæmpe bureaukrati for erhvervslivet.

Kommissionen foreslår, at denne nye retlige ramme skal bestå af

- en databeskyttelsesforordning, der skal erstatte det gældende direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesdirektivet), og
- et direktiv, der skal erstatte den gældende rammeafgørelse 2008/977/RIA om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

På rådsmødet for retlige og indre anliggender den 15. og 16. juni 2015 blev der opnået tilslutning i Rådet til en generel indstilling til forslaget til databeskyttelsesforordning. Trilog-forhandlingerne med Europa-Parlamentet om forordningsforslaget blev i forlængelse heraf igangsat.

Det luxembourgiske formandskab har sat direktivforslaget på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender den 8. og 9. oktober 2015. Det er forventningen, at formandskabet vil lægge op til at opnå tilslutning i Rådet til en generel indstilling til forslaget.

Forslaget er fremsat på baggrund af artikel 16, stk. 2, i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), hvorfor Danmark som udgangspunkt er bundet heraf. Som det dog også fremgår af forslagets præambelbetragtninger er Danmark ikke bundet af de regler i direktivet, som

vedrører behandling af personoplysninger under udførelse af aktiviteter, der er omfattet af det danske retsforbehold (dvs. aktiviteter omfattet af tredje del, afsnit V, kapitel 4 eller 5 i TEUF). Det følger endvidere, at Danmark for disse dele af direktivet i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden for 6 måneder skal træffe afgørelse om, hvorvidt reglerne skal gennemføres i national lovgivning.

2. Indhold

2.1. Indledning

Forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, opdage eller retsforfølge straffelovsovertrædelser eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger er fremsat efter TEUF artikel 16, stk. 2, hvorefter der kan fastsættes regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger, der foretages af bl.a. medlemsstaterne under udøvelse af aktiviteter, der er omfattet af EU-retten.

Forslaget tager i en række henseender udgangspunkt i den regulering, der følger af det gældende databeskyttelsesdirektiv (direktiv 95/46/EF), som navnlig er gennemført i dansk ret ved lov om behandling af personoplysninger (persondataloven). Herudover tager forslaget udgangspunkt i den regulering, der følger af Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (rammeafgørelse 2008/977/RIA). Rammeafgørelsen er gennemført i dansk ret ved persondatalovens § 72 a og bekendtgørelse nr. 1287 af 25. november 2010 om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for Den Europæiske Union og Schengen-samarbejdet. På den baggrund vil der i det følgende hovedsageligt blive fokuseret på de væsentligste nyskabelser og ændringer, som forslaget indeholder.

2.2. Generelle bestemmelser (direktivforslagets kapitel I)

Forslagets kapitel I beskriver direktivets formål, ligesom det fastlægger dets materielle anvendelsesområde og indeholder definitioner af udvalgte begreber.

Forslaget fastsætter regler om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, opdage eller retsforfølge straffelovsovertrædelser eller fuldbårde strafferetlige sanktioner *samt sikring mod og forebyggelse af trusler mod den offentlige sikkerhed.*

Direktivet *udelukker* ikke, at medlemsstaterne fastsætter højere sikkerhedsforanstaltninger i national lovgivning end dem, som fremgår af direktivet.

Det bemærkes, at der er tale om en udvidelse af anvendelsesområdet i forhold til den gældende regulering på EU-niveau. Det nugældende databeskyttelsesdirektiv finder således ikke anvendelse på aktiviteter på det strafferetlige område, og rammeafgåelsen finder alene anvendelse på grænseoverskridende udveksling af personoplysninger inden for det politimæssige- og strafferetlige område. *Det bemærkes dog, at den danske persondatalov, som implementerer databeskyttelsesdirektivet fra 1995, i vidt omfang gælder på det politi- og strafferetlige område i Danmark, selv om dette område er undtaget fra direktivets anvendelsesområde. Dette indebærer, at de nye regler, som følger af det foreliggende direktivforslag ikke vil medføre væsentlige ændringer i forhold til de regler, der allerede gælder i Danmark på det politi- og strafferetlige område. Det gælder bl.a. for de generelle behandlingsprincipper, behandlingsreglerne og reglerne om overførsel af personoplysninger til tredjelande.*

Direktivet finder ikke anvendelse på behandling af personoplysninger, som iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af EU-retten. Dette indebærer bl.a., at myndigheder, som arbejder med national sikkerhed ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

2.3. Principper (direktivforslagets kapitel II)

Direktivforslagets kapitel II indeholder en række generelle behandlingsprincipper, der altid skal efterleves i forbindelse med behandling af personoplysninger, og derudover en række konkrete behandlingsregler.

De generelle behandlingsprincipper i forslaget svarer i vidt omfang til de regler, som er fastsat i det gældende databeskyttelsesdirektiv fra 1995.

Ligesom i gældende lovgivning sondres der i direktivet mellem almindelige personoplysninger og følsomme personoplysninger.

Medlemsstaterne skal fastsætte, at behandling af almindelige personoplysninger kun er lovlig, i det omfang behandlingen er nødvendig for den kompetente myndigheds udførelse af en opgave, som falder ind under forslagetets anvendelsesområde, og som er baseret på Unions- eller medlemsstatslovgivning.

Derudover skal medlemsstaterne fastsætte, at behandling af følsomme personoplysninger (personoplysninger, der viser racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning og fagforeningsmæssigt tilhørsforhold, og behandling af genetiske data, helbredsoplysninger og oplysninger om seksuelle forhold) alene skal være tilladt, når behandlingen er strengt nødvendig og underlagt tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger for den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder. Behandlingen skal endvidere være tilladt i henhold til Unions- eller medlemsstatslovgivning, beskytte den registreredes eller en anden persons vitale interesser eller vedrøre personoplysninger, som tydeligvis er offentliggjort af den registrerede.

Når de kompetente myndigheder behandler personoplysninger til andre formål end dem, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde, vil den generelle forordning om persondatabeskyttelse finde anvendelse.

2.4. Den registreredes rettigheder (direktivforslagets kapitel III)

Forslagets kapitel III fastlægger den registreredes rettigheder i forhold til den dataansvarlige. Kapitlet indeholder nærmere bestemmelser om udøvelsen af den registreredes rettigheder, herunder retten til information, indsigt, berigtigelse og sletning.

Det bemærkes, at samtlige de foreslåede regler som udgangspunkt vil medføre en betydelig udvidelse af den registreredes rettigheder inden for det foreslåede direktivs anvendelsesområde. Dette skyldes, at de gældende regler i persondataloven om oplysningspligt over for den registrerede, den registreredes ret til indsigt, berigtigelse, blokering og sletning af personoplysninger ikke finder anvendelse på behandlinger, der foretages for domstolene, politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område. Herudover finder de gældende regler om den registreredes ret til indsigt ikke anvendelse på behandlinger, der foretages for domstolene inden for det strafferetlige område.

I forhold til personoplysninger, der udveksles eller stilles til rådighed mellem myndigheder fra to forskellige medlemsstater i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for EU og Schengen-samarbejdet – og som i dag er omfattet af rammeafgørelsen – er det alene forslaget bestemmelse om oplysningspligt, som er en nyskabelse.

2.5. Den dataansvarlige og databehandlerens forpligtelser mv. (direktivforslagets kapitel IV)

Forslagets kapitel IV omhandler den dataansvarlige og databehandleren. Kapitlet indeholder regler om generelle forpligtelser, datasikkerhed og udpegning af en databeskyttelsesansvarlig.

Det følger bl.a. af kapitel 4, at medlemsstaterne skal sikre, at den dataansvarlige – under hensyntagen til den teknologi, som er tilgængelig, og omkostningerne ved gennemførelse samt med hensyntagen til behandlingens karakter, omfang og formål, samt risikoen for den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder – gennemfører passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger og procedurer, som sikrer, at de bestemmelser, som gennemfører direktivet, overholdes.

Medlemsstaterne skal bl.a. sikre, at enhver dataansvarlig opbevarer optegnelser over alle behandlingsaktiviteter, som de pågældende er ansvarlige for. Disse optegnelser skal efter anmodning gøres tilgængelige for tilsynsmyndigheden.

Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at følgende behandlinger i automatiske behandlingssystemer bliver logget: indsamling, ændring, søgning, videregivelse, samkøring og sletning. Logningen skal anvendes til at kontrollere, om databehandlingen er lovlig, til egenkontrol og til at sikre dataintegriteten og datasikkerheden.

En nyskabelse er indførelsen af et krav om, at den dataansvarlige uden unødigt forsinkelse – og om muligt inden for 72 timer – skal anmelde brud på persondatasikkerheden, som sandsynligvis vil medføre en høj risiko for den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder, til tilsynsmyndigheden.

Hvis sikkerhedsbruddet sandsynligvis vil medføre en høj risiko for den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder, skal den dataansvarlige også uden unødigt forsinkelse underrette den registrerede om sikkerhedsbruddet.

Det er dog i visse tilfælde ikke nødvendigt at underrette tilsynsmyndigheden eller den registrerede om et brud på persondatasikkerheden. Det gælder bl.a., hvis den dataansvarlige har gennemført passende teknologiske og organisatoriske beskyttelsesforanstaltninger, og disse foranstaltninger er blevet anvendt på de data, som sikkerhedsbruddet vedrørte.

Efter forslaget skal der udpeges en databeskyttelsesansvarlig, hvis dette følger af EU-retten eller medlemsstatslovgivning.

2.6. Overførsel af personoplysninger til tredjelande eller internationale organisationer (direktivforslagets kapitel V)

Direktivets kapitel V fastlægger betingelserne for, hvornår de kompetente myndigheder kan videregive personoplysninger til tredjelande eller internationale organisationer.

Medlemsstaterne skal sikre, at overførsel fra en kompetent myndighed til et tredjeland eller til en international organisation, herunder også videreoverførsel til et andet tredjeland eller international organisation, alene kan finde sted ved opfyldelse af særlige betingelser. Overførslen skal være nødvendig for at opfylde et af de formål, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde, og den dataansvarlige i tredjelandet mv. skal være en kompetent myndighed i henhold til disse formål. Hvis personoplysningerne er videregivet eller stillet til rådighed af en anden medlemsstat, skal denne medlemsstat give forudgående tilladelse til overførslen i henhold til dens nationale lovgivning. Endelig skal Kommissionen have truffet en afgørelse om, at tredjelandet mv. sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau, eller der skal være indført eller eksistere fornødne garantier.

I de tilfælde, hvor Kommissionen ikke har truffet en afgørelse om, at tredjelandet mv. sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau, eller der ikke er indført eller eksisterer fornødne garantier, skal medlemsstaterne i national lovgivning fastsætte, at overførsel af personoplysninger til et tredjeland mv., kun kan ske i en række konkrete tilfælde, herunder hvis overførslen er nødvendig for at beskytte den registreredes eller en anden persons vitale interesser eller hvis overførslen er nødvendig i enkeltsager med henblik på at forfølge de formål, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

I individuelle og konkrete sager kan medlemsstaterne endvidere tillade, at der under iagttagelse af en række betingelser overføres personoplysninger til private i tredjelande mv.

2.7. Uafhængige tilsynsmyndigheder (direktivforslagets kapitel VI)

Direktivets kapitel VI indeholder regler om de nationale tilsynsmyndigheders uafhængige status, opgaver og beføjelser. *Reglerne minder i høj grad om gældende ret.*

2.8. Samarbejde (direktivforslagets kapitel VII)

Direktivets kapitel VII indeholder bestemmelser om gensidig bistand og om Det Europæiske Databeskyttelsesråds opgaver.

Det fremgår bl.a., at medlemsstaterne skal drage omsorg for, at tilsynsmyndighederne yder hinanden gensidig bistand med henblik på at gennemføre og anvende de bestemmelser, der vedtages i medfør af direktivet, på en ensartet måde og træffe foranstaltninger med henblik på et effektivt samarbejde med hinanden.

Det Europæiske Databeskyttelsesråd, som oprettes ved den generelle forordning om persondatabeskyttelse, skal inden for direktivets anvendelsesområde bl.a. rådgive Kommissionen om ethvert spørgsmål vedrørende persondatabeskyttelse i Unionen og af egen drift eller efter anmodning undersøge ethvert spørgsmål vedrørende anvendelse af bestemmelser, som gennemfører direktivet.

2.9. Klageadgang, ansvar og sanktioner (direktivforslagets kapitel VIII)

Forslagets kapitel VIII indeholder bestemmelser om retten til at indgive klage til en tilsynsmyndighed, om retsmidler (dvs. adgang til domstolsprøvelse) over for tilsynsmyndigheden og over for den dataansvarlige eller databehandleren, om erstatningsansvar og om ret til erstatning samt sanktioner.

2.10. Gennemførelsesforanstaltninger og afsluttende bestemmelser (direktivforslagets kapitel IX og X)

Forslagets kapitel IX indeholder en bestemmelse om udvalgsproceduren, som skal finde anvendelse i forbindelse med udstedelsen af gennemførelsesretsakter.

I kapitel X indeholder forslaget en række afsluttende bestemmelser, hvor der bl.a. lægges op til at ophæve den gældende rammeafgørelse 2008/977/RIA.

3. Gældende dansk ret

3.1. Indledning

Direktivet skal ifølge forslaget finde anvendelse på de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, opdage eller retsforfølge straffelovsovertrædelser eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner *samt sikring mod og forebyggelse af trusler mod den offentlige sikkerhed.*

Forslaget lægger som nævnt i den forbindelse op til en væsentlig udvidelse af anvendelsesområdet for den EU-retlige regulering af behandling af personoplysninger på det politimæssige og strafferetlige område. Det foreslås således, at direktivet også skal omfatte f.eks. politiets behandlinger af oplysninger, som er rent interne i den enkelte medlemsstat, og som således hverken er eller påtænkes udvekslet med en anden medlemsstat, jf. anvendelsesområdet for den gældende rammeafgørelse.

Hertil kommer, at der med reglerne i kapitel III lægges op til en udvidelse af den registreredes rettigheder i forhold til de gældende EU-regler på det politimæssige og strafferetlige område, jf. nærmere pkt. 2.4.

I en dansk sammenhæng vil direktivet derfor i givet fald kunne få betydning for behandling af personoplysninger i alle faser af en straffesag, og således fra f.eks. det tidspunkt politiet modtager en anmeldelse om et strafbart forhold, til Kriminalforsorgen løslader den domfældte efter endt afsoning.

En redegørelse for gældende dansk ret vil derfor principielt set kunne omfatte en omtale af lovgivningen mv. om behandling personoplysninger, herunder den registreredes eventuelle rettigheder til indsigt mv., for politiet, anklagemyndigheden, domstolene og Kriminalforsorgen.

I det følgende redegøres imidlertid for de mest centrale regler.

3.2. Persondataloven

I lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer (persondataloven) er der fastsat generelle regler om behandling af personoplysninger for offentlige myndigheder og den private sektor. Persondataloven er først og fremmest baseret på det gældende databeskyttelsesdirektiv.

Persondataloven indeholder bl.a. regler om, hvornår behandling af personoplysninger i almindelighed må finde sted, ligesom loven indeholder regler vedrørende behandling af særlige typer oplysninger (f.eks. regler om personnumre). Loven indeholder desuden en række bestemmelser om rettigheder for de personer, der behandles oplysninger om. Det gælder f.eks. regler om den registreredes ret til information, indsigelse, indsigt, berigtigelse og sletning af personoplysninger.

Persondataloven gælder generelt for politiets, anklagemyndighedens og domstolenes behandling af personoplysninger. Som nævnt i pkt. 2.4 ovenfor finder lovens bestemmelser om oplysningspligt over for den registrerede, den registreredes ret til indsigelse, berigtigelse, blokering og sletning af personoplysninger dog ikke anvendelse på behandlinger, der foretages for domstolene, politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område. Herudover finder lovens regler om den registreredes ret til indsigt ikke anvendelse på behandlinger, der foretages for domstolene inden for det strafferetlige område.

Persondataloven fastsætter endvidere regler om datasikkerhed i forbindelse med behandling af personoplysninger. Disse regler suppleres for offentlige myndigheders vedkommende af bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning.

Persondataloven indeholder også bestemmelser om Datatilsynets kontrol med behandling af personoplysninger, der foretages for offentlige myndigheder og den private sektor, ligesom der i loven er fastsat regler om pligt til at foretage anmeldelse til Datatilsynet i forbindelse med bestemte typer behandling af personoplysninger.

3.3. Bekendtgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for EU og Schengen-samarbejdet

Justitsministeren har i medfør af persondatalovens § 72 a fastsat nærmere regler ved bekendtgørelse nr. 1287 af 25. november 2010 om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for Den Europæiske Union og Schengen-samarbejdet. Bekendtgørelsen gennemfører Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA i dansk ret.

Formålet med bekendtgørelsen er at sikre beskyttelsen af personoplysninger, der behandles inden for rammerne af det politimæssige og strafferetlige samarbejde inden for EU.

Bekendtgørelsen 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 tager således sigte på den grænseoverskridende informationsudveksling i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Den finder inden for dette område anvendelse på behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages elektronisk, og i forhold til ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

Bekendtgørelsen henviser bl.a. til en række af de grundlæggende regler for behandling af personoplysninger i persondataloven. Den indeholder herudover regler om datakvalitet og behandlingssikkerhed. Bekendtgørelsen indeholder desuden regler for specifikke former for databehandling, herunder regler om viderebehandling af personoplysninger modtaget fra andre medlemsstater og om videregivelse af sådanne oplysninger til private og tredjelande samt internationale organer. Herudover udvider bekendtgørelsen den registreredes rettigheder med hensyn til bl.a. underretning og berigtigelse af urigtige oplysninger i forhold til persondataloven.

Efter rammeafgørelsen, som bekendtgørelsen gennemfører i dansk ret, skal Kommissionen – på baggrund af rapporter fra medlemsstaterne – senest i november 2014 aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet med en evaluering af rammeafgørelsens gennemførelse, følgerne af rammeafgørel-

sens bestemmelser samt eventuelle forslag til ændringer af rammeafgørelsen.

3.4. Retsplejeloven

Retsplejeloven (lovbekendtgørelse nr. 1139 af 24. september 2013 med senere ændringer) indeholder de grundlæggende regler i dansk ret vedrørende bl.a. efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold.

Retsplejeloens kapitel 67-75 b fastsætter således regler om politiets efterforskning af strafbare forhold og om gennemførelsen af tvangsindgreb, herunder reglerne for anholdelse, varetægtsfængsling, indgreb i meddelelshemmeligheden, legemsindgreb, ransagning, beslaglæggelse, edition og personundersøgelser. Disse kapitler indeholder ligeledes grundlæggende straffeprocessuelle regler.

Retsplejeloven indeholder endvidere regler om aktindsigt i domme, kendelser og andre dokumenter, der vedrører en straffesag. Udgangspunktet er, at enhver har ret til aktindsigt i domme og kendelser mv.

Herudover kan den, der har en individuel, væsentlig interesse i et konkret retsspørgsmål, som udgangspunkt forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der vedrører en straffesag, herunder indførsler i retsbøgerne, i det omfang dokumenterne har betydning for vurderingen af det pågældende retsspørgsmål.

3.5. Straffuldbyrdelsesloven

Straffuldbyrdelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 435 af 15. maj 2012 med senere ændringer) regulerer fuldbyrdelsen af fængselsstraffe, bødestrafte, betingede domme, domme med vilkår om samfundstjeneste og forvaring. Straffuldbyrdelsesloven indeholder i en række tilfælde mulighed for, at myndighederne kan behandle personoplysninger om en dømt person for at varetage sine opgaver efter loven. Det er f.eks. tilfældet, hvor Kriminalforsorgen træffer afgørelse om valg af afsoningsinstitution, om anbringelse i åbent eller lukket fængsel, om overførsel fra åbent til lukket fængsel og om udgang i forbindelse med afsoning af fængselsstraf.

4. Lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil indebære, at den gældende danske lovgivning på området skal tilpasses direktivet. For de dele af forslaget, som omfatter behandling af personoplysninger i forbindelse med aktiviteter, som er omfattet af det danske retsforbehold, vil en vedtagelse indebære, at gældende dansk lovgivning kun vil skulle ændres, hvis Danmark inden 6 måneder efter direktivets vedtagelse træffer afgørelse om at gennemføre direktivet i dansk ret.

En gennemførelse af forslaget vil bl.a. indebære, at bestemmelserne i den gældende persondatalov vil skulle tilpasses direktivets regulering for den del af de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger, der falder inden for direktivets anvendelsesområde.

Det er endvidere Justitsministeriets umiddelbare vurdering, at en gennemførelse af det foreliggende forslag i dansk ret vil indebære, at reglerne i retsplejeloven på en række områder vil skulle ændres. Det er således muligt, at forslagets bestemmelser om behandlingsprincipper og behandlingsregler, jf. pkt. 2.3 ovenfor, efter omstændighederne vil skulle indsættes i retsplejeloven. Herudover må det antages, at direktivforslagets bestemmelser om den registreredes ret til indsigt vil indebære, at de gældende bestemmelser i retsplejeloven om aktindsigt vil skulle revideres.

Herudover er det Justitsministeriets *umiddelbare* vurdering, at det kan blive nødvendigt at revidere de gældende regler i straffuldbyrdsloven og bekendtgørelsen om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for Den Europæiske Union og Schengen-samarbejdet, hvis direktivforslaget gennemføres i dansk ret.

Direktivforslaget vurderes at have statsfinansielle konsekvenser.

Direktivet vil primært gælde for myndigheder på det politi- og strafferetlige område. Det nærmere omfang af de nævnte konsekvenser afhænger bl.a. af, hvilke administrative eller systemmæssige ændringer det er nødvendigt at foretage for at opfylde de krav og rettigheder, som følger af direktivet.

Justitsministeriet vil snarest muligt foretage en nærmere vurdering af direktivforslagets økonomiske og administrative konsekvenser under inddragelse af relevante myndigheder mv.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.: Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Forbrugerombudsmanden, Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Universitet (Juridisk Institut), Handelshøjskolen i Aarhus (Juridisk Institut), Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut), Københavns Universitet, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Foreningen af Offentlige Anklagere, Advokatrådet, Danske Advokater, DJØF, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Politiforbundet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Dansk Fængselsforbund, Foreningen af Fængselsinspektører og Vicefængselsinspektører, Fængselsforbundet, HK Landsklubben for Kriminalforsorgen, Kriminalforsorgsforeningen, Dansk Socialrådgiverforening, Faggruppen af socialrådgivere i Kriminalforsorgen, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Retspolitisk Forening og Retssikkerhedsfonden.

Høringssvarene og dermed gennemgangen nedenfor tager udgangspunkt i Kommissionens oprindelige forslag, som blev fremsat i januar 2012. Visse bestemmelser, som der har været udtrykt kritik af el.lign., er derfor ikke at genfinde i forslaget, som det ser ud på nuværende tidspunkt.

5.1. Generelle bemærkninger

Vestre Landsret, Østre Landsret, byretterne, Forbrugerombudsmanden og Foreningen af Offentlige Anklagere har ingen bemærkninger til forslaget.

Retspolitisk Forening er skeptisk med hensyn til, at direktivet skal finde anvendelse i tilfælde, hvor der ikke indgår et grænseoverskridende element.

Domstolsstyrelsen forudsætter, at adgangen til oplysninger i straffesager, hvis direktivforslaget bliver implementeret i dansk ret, fortsat vil være re-

guleret af retsplejeloven. Styrelsen tager forbehold for eventuelle administrative og økonomiske konsekvenser ved implementeringen.

Datatilsynet finder det afgørende, at direktivet ikke forhindrer, at dansk lovgivning kan opretholdes med mindst det samme beskyttelsesniveau, som i den gældende persondatalov. Datatilsynet finder det uhensigtsmæssigt, at direktivforslaget introducerer en række rettigheder, som kan fraviges ved generelle undtagelser. Tilsynet finder, at det i visse tilfælde kan være vanskeligt at vurdere rækkevidden af undtagelsesbestemmelserne, eksempelvis artikel 16 og 17. Tilsynet opfordrer til, at direktivforslagets anvendelsesområde overvejes nøje.

Advokatrådet ser positivt på en bedre beskyttelse af borgernes dataoplysninger, men har anført, at Kommissionens begrundelse for at fremsætte direktivforslaget ikke virker overbevisende. Der er således kun tre medlemslande, der har oplyst, at det skaber problemer, at de nationale og internationale regler er forskellige. Advokatrådet fraråder, at forslaget vedtages, uden at behovet herfor er nærmere belyst, og må advare imod, at reglerne søges gennemført som en bred, generel bemyndigelse, der overlader det til Justitsministeriet at udforme de konkrete regler ved bekendtgørelse. Rådet har desuden anført, at direktivforslaget indeholder en lang række mindstekrav, hvorfor forslaget ikke vil sikre, at der vil være en højere grad af harmonisering i EU.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater er i tvivl om, hvorvidt nærhedsprincippet er opfyldt. Landsforeningen er enig med Justitsministeriet i, at rækkevidden af direktivforslagets bestemmelser giver anledning til tvivl.

5.2. Forslagets enkelte elementer

5.2.1. Principper for behandling af personoplysninger

Datatilsynet finder det uhensigtsmæssigt, at direktivforslagets artikel 4 ikke indeholder de samme krav til den dataansvarlige, som der stilles i artikel 5 i Kommissionens forslag til en persondatabeskyttelsesforordning. Tilsynet finder det endvidere uhensigtsmæssigt, at der ikke i direktivet er fastsat regler om, at personoplysninger skal sikres mod hændelig tilintetgørelse eller hændeligt tab.

Institut for Menneskerettigheder er overordnet set enig med de bekymringer, som Artikel 29-arbejdsgruppen har fremført i forbindelse med direktivforslaget. Instituttet anbefaler, at principperne for behandling af per-

sonoplysninger, eksempelvis i artikel 4, bliver udarbejdet i overensstemmelse med arbejdsgruppens anbefalinger, og at ordlyden af artikel 4, litra c, ændres således, at kriteriet for indsamling af personoplysninger bør være ”nødvendig” og ikke kun ”tilstrækkelig”.

5.2.2. Behandling af særlige kategorier af personoplysninger

Institut for Menneskerettigheder finder bl.a., at retten til databeskyttelse hænger tæt sammen med respekten for privatliv og familieliv. Instituttet noterer i den forbindelse, at det følger af artikel 8, at der fastsættes et generelt forbud mod behandling af særlige kategorier af personoplysninger.

5.2.3. Den registreredes rettigheder

Advokatrådet er positiv over for en generel oplysningspligt til borgere, hvis oplysninger registreres. Rådet peger dog på, at reglerne om underretning er meget løst og generelt formuleret, og at de mange undtagelser vil udhule den sikkerhed, man ønsker at opnå.

Institut for Menneskerettigheder finder, at artikel 13 om begrænsninger i retten til indsigt bør omformuleres således, at det fremgår direkte af bestemmelsen, at enhver begrænsning skal være i overensstemmelse med Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og tilhørende domstolspraksis. Instituttet har desuden anført, at der i forhold til medlemslandenes mulighed for at undtage områder fra oplysningspligt bør foretages en nødvendigheds- og proportionalitetsvurdering.

5.2.4. Videregivelse af personoplysninger til tredjelande mv.

Advokatrådet og **Retspolitisk Forening** finder uanset, at direktivforslaget er omfattet af det danske retsforbehold, at reglerne om udlevering af oplysninger til andre EU-lande og tredjelande er relevante for Danmark, idet de vil have indflydelse på udveksling af oplysninger mellem Danmark og andre EU-lande. Advokatrådet finder endvidere, at reglerne om videregivelse af oplysninger til tredjelande bør være mere detaljerede.

5.2.5. Uafhængige tilsynsmyndigheder

Advokatrådet peger på, at forslaget ikke angiver, hvorledes reglerne om den uafhængige tilsynsmyndighed, der skal udpeges af regering eller par-

lament, og som skal kontrollere brugen af reglerne, skal finde anvendelse på domstolenes indhentelse af oplysninger og en effektiv kontrol hermed.

Datatilsynet finder det uklart, om der ved forslaget fratages tilsynet den inspektionskompetence, som tilsynet har efter de gældende regler. Tilsynet peger på, at denne inspektionskompetence er helt afgørende for tilsynets arbejde. Tilsynet er i øvrigt af den opfattelse, at pligten til at anmelde brud på datasikkerheden til tilsynsmyndigheden kun bør gælde ved alvorligere sikkerhedsbrist.

5.2.6. Klageadgang

Datatilsynet finder det afgørende, at det sikres, at tilsynsmyndigheden ikke – direkte eller indirekte – får til opgave at vurdere det materielle (strafferetlige) indhold i sager på dette område. Tilsynet finder desuden, at klageadgangen i direktivforslagets artikel 50-52 er meget vidtgående. Tilsynet foreslår, at artikel 50, stk. 2, afgrænses, således at det anføres, hvilken tilsynsmyndighed en klage skal indgives til. Endvidere er tilsynet af den opfattelse, at den maksimale sagsbehandlingstid i artikel 51, stk. 2, på 3 måneder er for kort, og at det ikke er hensigtsmæssigt at fastsætte en generel frist for en bestemt type sager.

Retspolitisk Forening peger på, at forslaget vil medføre ændringer i Data-tilsynets organisation og opgaver.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at retten til beskyttelse af personoplysninger, som er udtrykkeligt fastsat i artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og i TEUF artikel 16, stk. 1, forudsætter samme databeskyttelsesniveau i hele EU.

Herudover er der ifølge Kommissionen et voksende behov for, at de retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne behandler og udveksler oplysninger stadig hurtigere med henblik på at forebygge og bekæmpe kriminalitet på tværs af grænserne og terrorisme. I den forbindelse vil klare og sammenhængende regler om databeskyttelse på EU-plan efter Kommissionens opfattelse medvirke til at styrke samarbejdet mellem de pågældende myndigheder.

Der er ifølge Kommissionen desuden en række praktiske udfordringer i forbindelse med håndhævelsen af lovgivningen om databeskyttelse og et behov for samarbejde mellem medlemsstaterne og deres myndigheder, som bør organiseres på EU-plan for at sikre en ensartet anvendelse af EU-lovgivningen.

Det er Kommissionens opfattelse, at medlemsstaterne ikke selv kan mindske de aktuelle problemer, navnlig ikke problemerne vedrørende de nationale lovgivningers fragmentering. Ifølge Kommissionen vil den foreslåede EU-lovgivning være mere effektiv end tilsvarende lovgivning på medlemsstatsniveau på grund af problemernes karakter og omfang, som ikke kun gør sig gældende for én eller nogle få medlemsstater.

Regeringen er enig med Kommissionen i, at klare og sammenhængende regler om databeskyttelse på EU-plan kan medvirke til at styrke samarbejdet mellem de retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne med henblik på at forebygge og bekæmpe kriminalitet på tværs af grænserne. På den baggrund er det regeringens vurdering, at nærhedsprincippet er overholdt i forhold til reguleringen af personoplysninger, der udveksles eller stilles til rådighed mellem en dansk og en udenlandsk myndighed.

Når det derimod gælder behandling af personoplysninger, der finder sted i sager uden et grænseoverskridende element inden for det politimæssige og strafferetlige område, har det været Danmarks holdning, at det var tvivlsomt, om nærhedsprincippet er opfyldt. Man har således fra dansk side umiddelbart haft vanskeligt ved at se behovet for at udvide harmoniseringen på EU-niveau.

Henset til hensynet til at opnå et mere ensartet regelsæt på tværs af landegrænserne og dermed muligheden for at sikre en mere effektiv kriminalitetsbekæmpelse i EU samt hensynet til i den forbindelse at sikre den bedst mulige databeskyttelse af de registrerede er regeringen af den opfattelse, at forslaget i den foreliggende udgave ud fra en samlet vurdering opfylder nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Generel dansk holdning

Fra dansk side *har man fundet, at der er anledning til at se nærmere på de gældende regler om persondatabeskyttelse på området, som i dag følger af rammeafgørelsen fra 2008, og som alene regulerer behandling af personoplysninger, hvori der indgår et grænseoverskridende element.*

Fra dansk side *har man dog forholdt sig kritisk til de dele af forslaget, som vil indebære et øget bureaukrati og administrative byrder for politiets og anklagemyndighedens mv. virksomhed.*

Danmark har lagt *stor vægt på, at eventuelle nye databeskyttelsesregler skaber den rette balance mellem hensynet til databeskyttelsen og hensynet til, at de kompetente myndigheder kan varetage deres opgaver effektivt og smidigt, og den rette balance mellem merværdi og omkostninger, herunder i form af administrative konsekvenser.*

Det er regeringens opfattelse, at forslaget som det ligger nu indeholder en række væsentlige forbedringer i forhold til det forslag, som blev fremsat af Kommissionen i januar 2012. Forslaget er i langt højere grad tilpasset det særlige område, som det skal gælde for, hvor hensynet til myndighedernes varetagelse af deres opgaver bør veje meget tungt. Det har således været vigtigt for Danmark, at eksempelvis hensynet til politiets varetagelse af dets kerneopgaver, herunder kriminalitetsbekæmpelse og opklaring af lovovertrædelser, ikke bliver tilsidesat af hensyn til den enkeltes ret til databeskyttelse.

Det er regeringens opfattelse, at det foreliggende kompromisforslag er det bedst mulige forhandlingsresultat.

Regeringen lægger i den forbindelse bl.a. vægt på, at der er tale om minimumsharmonisering, jf. forslagets artikel 1, stk. 1a, hvilket indebærer, at Danmark ikke er udelukket fra at sikre et højere nationalt beskyttelsesniveau.

Det bemærkes desuden, at den danske persondatalov, som implementerer databeskyttelsesdirektivet fra 1995, i vidt omfang allerede gælder på det politi- og strafferetlige område i Danmark, selv om dette område er undtaget fra databeskyttelsesdirektivets anvendelsesområde. Dette indebærer, at de nye regler, som følger af det foreliggende direktivforslag på en række områder ikke vil medføre væsentlige ændringer i forhold til de danske reg-

ler, der allerede gælder på det politi- og strafferetlige område. Det gælder bl.a. for de generelle behandlingsprincipper, behandlingsreglerne og reglerne om overførsel af personoplysninger til tredjelande.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget til direktiv behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294), der indebærer, at forslaget skal vedtages af Europa-Parlamentet. Europa-Parlamentets Libe-udvalg nåede den 21. oktober 2013 til enighed om et kompromisforslag. Kompromisforslaget blev vedtaget i Europa-Parlamentets plenarforsamling den 12. marts 2014.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde *den 22. september 2015.*

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) *den 4. og 5. december 2014.*

Dagsordenspunkt 7: Forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (EPPO)*

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2013) 534 endelig

Resumé

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Forslaget forventes sat på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015 med henblik på en status fra formandsskabet og med henblik på at opnå en delvis generel indstilling vedrørende en del af forslagets artikler. Formålet med forslaget er at oprette Den Europæiske Anklagemyndighed, som skal efterforske og ved medlemsstaternes nationale domstole retsforfølge strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser. Forslaget indeholder endvidere bl.a. regler om Den Europæiske Anklagemyndigheds organisation, udnævnelse og afskedigelse af medlemmerne og procedureregler for efterforskning, retsforfølgning og behandling af straffesager. Kommissionen har tidligere fået et såkaldt "gult kort" på forslaget, idet 11 landes parlamenter/kamre (i alt 14 parlamenter/kamre) har afgivet begrundede udtalelser om, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen har efterfølgende meddelt, at forslaget er blevet genovervejet, og at Kommissionen vil fastholde forslaget, idet man finder, at det efterlever nærhedsprincippet, men at der i lovgivningsprocessen vil blive taget behørigt hensyn til de nationale parlameters begrundede udtalelser. Forslaget har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side har man ikke vurderet, at forslaget er i strid med nærhedsprincippet. Fra dansk side er man generelt skeptisk over for forslaget om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed. Aftalepartierne bag aftalen om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti) har i forbindelse med aftalens indgåelse i marts 2015 tilkendegivet at være afvisende over for dansk deltagelse i reglerne om en europæisk anklagemyndighed.

1. Baggrund

Det fremgår af Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 86, stk. 1, at Rådet ved forordning kan oprette en europæisk anklagemyndighed ud fra Eurojust for at bekæmpe lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, efter en særlig lovgivningsprocedure, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.

Det fremgår endvidere af TEUF artikel 86, stk. 2, at Den Europæiske Anklagemyndighed skal have kompetence til eventuelt i samarbejde med Europol at foretage efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med gerningsmænd og medvirkende til lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, som fastlagt i den i stk. 1 nævnte forordning, samt til at stille dem for en domstol. Endelig fremgår det, at Den Europæiske Anklagemyndighed skal optræde som offentlig anklager ved medlemsstaternes kompetente domstole.

Efter TEUF artikel 86, stk. 3, skal forordningen som nævnt i stk. 1 fastsætte statuten for Den Europæiske Anklagemyndighed, betingelserne for udøvelsen af dens funktioner, procedurereglerne for dens virksomhed samt regler om anerkendelse af bevismidler og regler om domstolskontrol med de processkrifter, som Den Europæiske Anklagemyndighed udarbejder under udøvelsen af sit hverv.

Forslaget indgår i en lovgivningspakke og er fremsat sammen med et forslag vedrørende en reform af Eurojust (KOM(2013) 535 endelig).

Oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed har til formål at styrke beskyttelsen af Unionens finansielle interesser mod strafbare handlinger. Kommissionen har bl.a. begrundet forslaget med, at disse lovovertrædelser for nuværende ikke efterforskes og retsforfølges i tilstrækkeligt omfang af de relevante nationale myndigheder.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015 forventes formandskabet at orientere om status for *forhandlingerne*. Herudover har formandskabet lagt op til en politisk debat af forslaget med henblik på at opnå en delvis generel indstilling vedrørende *nogle af forslagets artikler*. *Det vides ikke endnu med sikkerhed, hvilke artikler der ønskes en delvis generel indstilling om. Formandskabet har dog i forbindelse med det seneste møde i den relevante arbejdsgruppe under Rådet tilkendegivet, at intentionen på rådsmødet er at opnå en fastfrysning af en række artikler – sandsynligvis artikel 17-25 eller artikel 17-37 (med undladelse af de mere vanskelige bestemmelser, hvor der fortsat er splittelse mellem medlemsstaterne).*

Forslaget er fremsat under henvisning til TEUF, navnlig artikel 86, og skal ifølge bestemmelsens stk. 1 vedtages efter en særlig lovgivningsprocedure, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmark 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").

2. Indhold

Den følgende *redegørelse for forslaget* er baseret på *flere forskellige udkast til kompromistekster, der dækker forskellige dele af forslagets reviderede bestemmelser, herunder det seneste udkast til kompromistekst af forslagets artikel 17-37, som det luxembourgiske formandskab har fremlagt den 31. juli 2015. Artiklerne drøftes fortsat, og det forventes, at der vil blive udarbejdet et nyt udkast til kompromistekst forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015. For de efterfølgende artikler er redegørelsen baseret på Kommissionens oprindelige forslag.*

2.1. Forslagets centrale elementer

Kommissionen har med forslaget lagt op til at oprette Den Europæiske Anklagemyndighed som et nyt EU-organ, der skal have opgaver og beføjelser, som i dag tilkommer medlemsstaternes nationale myndigheder.

Forslagets første 16 artikler, hvortil der var bred konceptuel støtte til på rådsmødet den 15.-16. juni 2015, omhandler forslagets genstand og definitioner, Den Europæiske Anklagemyndigheds oprettelse, opgaver og grundlæggende principper, anklagemyndighedens status og organisation, udnævnelse og afskedigelse af anklagemyndighedens medlemmer samt anklagemyndighedens forretningsorden.

2.2. Oprettelse, opgaver og grundlæggende principper

Den Europæiske Anklagemyndighed skal have til opgave at bekæmpe strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser. Myndigheden er således ansvarlig for efterforskning, retsforfølgning og domfældelse af gerningsmænd og medvirkende til sådanne strafbare handlinger. Den Europæiske Anklagemyndighed *optræder* som anklager ved medlemsstaternes kompetente domstole.

Efterforskning og retsforfølgning, der udføres af Den Europæiske Ankla-

gemyndighed, skal være undergivet forordningens bestemmelser. National ret finder anvendelse i det omfang, et spørgsmål ikke er reguleret i forordningen. Når et spørgsmål reguleres af både national ret og forordningen, har *forordningen* forrang.

Medlemsstaternes kompetente myndigheder skal aktivt bistå og støtte Den Europæiske Anklagemyndigheds efterforskning og retsforfølgning, *men anklagemyndigheden* og alle dens ansatte er uafhængige og handler i hele Unionens interesse som fastsat ved lov.

2.3. Status, struktur og organisation

Den Europæiske Anklagemyndighed foreslås etableret som et EU-organ, der opererer som ét enkelt kontor med en decentral struktur. *Anklagemyndigheden foreslås etableret med et centralt niveau, der vil omfatte et kollegium, der foreslås at bestå af den europæiske chefanklager og ét medlem pr. medlemsstat, samt en række permanente afdelinger.*

Den europæiske chefanklager, *der bistås af en række vicechefanklagere*, leder efter forslaget Den Europæiske Anklagemyndighed.

Forslaget indeholder nærmere bestemmelser om udnævnelsen og afskedigelsen af Den Europæiske Anklagemyndigheds medlemmer.

Den Europæiske Anklagemyndighed *skal efter forslaget have kompetence til at efterforske og retsforfølge* strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser. Det nærmere omfang heraf vil blive fastlagt i en særskilt retsakt, jf. hertil forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (KOM (2012) 363). *Når de faktiske omstændigheder også udgør en anden overtrædelse efter national ret, er Den Europæiske Anklagemyndighed ligeledes kompetent til at behandle denne. Anklagemyndigheden vil desuden være kompetent til at behandle visse overtrædelser i nær tilknytning til de overtrædelser, der skader Unionens finansielle interesser.*

2.4. Procedureregler for efterforskning og retsforfølgning mv.

Medlemsstaterne og de øvrige EU-organer mv. er forpligtet til at orientere Den Europæiske Anklagemyndighed om handlinger, der kan udgøre en overtrædelse omfattet af anklagemyndighedens kompetence.

Den Europæiske Anklagemyndighed udøver sin kompetence ved at påbegynde en efterforskning. Hvis anklagemyndigheden beslutter at udøve sin kompetence, skal de nationale myndigheder afstå fra at udøve deres kompetence vedrørende samme forhold.

En af de væsentligste ændringer i forhold til Kommissionens oprindelige forslag er, at Den Europæiske Anklagemyndighed ikke længere har enekompetence til at efterforske og retsforfølge strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, men at eksempelvis mindre sager som udgangspunkt kan behandles af de nationale myndigheder. Det er endnu ikke klarlagt, hvordan reglerne om grænseoverskridende efterforskninger skal udformes.

De efterforskningsforanstaltninger, der indgår i efterforskningen, skal udføres i overensstemmelse med national ret i den medlemsstat, hvor foranstaltningerne gennemføres.

Når efterforskningen er afsluttet, indleveres et resumé af sagen til den permanente afdeling. Der tages derefter stilling til, om – og i givet fald hvor – sagen skal indbringes for domstolene.

Om anerkendelse af bevismidler fremgår i forslaget, at beviserne skal anerkendes i overensstemmelse med national ret i den medlemsstat, hvor sagen retsforfølges. Bevismidler må ikke anvendes, hvis det f.eks. strider imod retten til en retfærdig rettergang. I øvrigt gælder princippet om fri bevisbedømmelse i overensstemmelse med national ret – dog således at bevis ikke må afvises alene fordi, det er indsamlet i en anden medlemsstat.

2.5. Processuelle garantier

Den Europæiske Anklagemyndigheds virksomhed skal udføres under streng overholdelse af den mistænkte rettigheder som fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herunder retten til en retfærdig rettergang og retten til forsvar. Enhver mistænkt eller tiltalt, der er involveret i en straffesag, der er rejst af Den Europæiske Anklagemyndighed, skal som minimum have de processuelle rettigheder, der følger af EU-lovgivningen. Derudover skal den pågældende have adgang til have de processuelle rettigheder, der følger af den nationale lovgivning.

2.6. Retsmidler

Det følger af forslaget, at visse af Den Europæiske Anklagemyndigheds proceduremæssige foranstaltninger kan prøves ved EU-domstolen i overensstemmelse med Traktatens artikel 263. Endvidere kan de nationale domstole prøve visse proceduremæssige beslutninger truffet af Den Europæiske Anklagemyndighed i overensstemmelse med national ret.

Medlemsstaterne skal sikre, at retsmidler svarende til dem, der er tilgængelige i lignende nationale sager, kan anvendes i forbindelse med grænseoverskridende efterforskningsforanstaltninger foretaget af Den Europæiske Union.

2.7. Behandling af oplysninger

Fra det tidspunkt, hvor Den Europæiske Anklagemyndighed registrerer en sag, skal den kunne indhente enhver relevant oplysning, der er lagret i nationale databaser vedrørende bl.a. efterforskning i straffesager, såvel som i andre relevante registre, der føres af offentlige myndigheder.

Herudover skal Den Europæiske Anklagemyndighed – når det er nødvendigt af hensyn til efterforskningen – efter anmodning kunne indhente enhver relevant oplysning vedrørende en lovovertrædelse, der henhører under dens kompetenceområde, fra Eurojust og Europol, ligesom den kan anmode Europol om at give analytisk støtte til en bestemt igangværende efterforskning.

2.8. Databeskyttelse

Forslaget indeholder *bestemmelser* om Den Europæiske Anklagemyndigheds behandling af personoplysninger, der har til formål at specificere og supplere reglerne herom i Europa-Parlamentets og Rådets forordning 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

2.9. Anklagemyndighedens forbindelse med sine partnere

Den Europæiske Anklagemyndighed kan, i det omfang det er nødvendigt for dens udførelse af sine opgaver, indlede et varigt samarbejde med EU-organer og -agenturer i overensstemmelse med disse organers og agentu-

rens mål, de kompetente myndigheder i tredjelande, internationale organisationer og Den Internationale Kriminalpolitiorganisation (Interpol).

Den Europæiske anklagemyndighed skal bl.a. etablere et særligt tæt forhold til Eurojust, Europol og OLAF.

Medlemsstaterne skal anerkende Den Europæiske Anklagemyndighed som en kompetent myndighed i forbindelse med deres internationale aftaler om retshjælp i straffesager og i forbindelse med udlevering for så vidt angår strafbare handlinger, der henhører under dens kompetenceområde.

3. Gældende dansk ret

Efter de gældende regler varetages den strafferetlige beskyttelse af Unionens finansielle interesser af medlemsstaterne. I tilfælde af f.eks. svig med EU-midler i Danmark er det i henhold til retsplejeloven det danske politi og den danske anklagemyndighed, der gennemfører efterforskningen, beslutter, om der skal rejses tiltale, og i givet fald fører sagen ved retten. Udenlandske myndigheder kan være til stede og deltage, herunder stille spørgsmål til et vidne, i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning her i landet, der iværksættes af dansk politi og anklagemyndighed efter begæring fra en udenlandsk myndighed.

Efterforskningen af straffesager er i et vist omfang undergivet domstolskontrol. Således skal retten i forbindelse med visse særlige efterforskningsskridt, f.eks. indgreb i meddelelshemmeligheden, ransagning og beslaglæggelse, påse, at betingelserne for indgrebet – såsom mistankekrav, proportionalitetskrav samt krav til indgrebets betydning for efterforskningen og til lovovertrædelsens grovhed – er opfyldt.

De materielle straffebestemmelser, der finder anvendelse på sager vedrørende beskyttelse af Unionens finansielle interesser, findes i straffeloven og særlovgivningen.

Ved grænseoverskridende kriminalitet, herunder lovovertrædelser der vedrører Unionens finansielle interesser, samarbejder politi og anklagemyndighed efter behov med myndighederne i andre lande. For så vidt angår samarbejdet med myndighederne i andre EU-medlemsstater sker dette navnlig gennem Europol, Eurojust og Det Europæiske Retlige Netværk.

Eurojust er en koordinationsenhed mellem EU-medlemsstaternes ankla-

gemyndigheder, der giver større mulighed for at samordne efterforskning og retsforfølgning af straffesager under Eurojusts kompetenceområde. Eurojust kan f.eks. anmode et eller flere lande om at iværksætte efterforskning eller retsforfølgning i konkrete sager eller at nedsætte fælles efterforskningshold i sager.

Kommissionen har allerede i dag en til dels uafhængig svigsbekæmpelsesenhed, OLAF, der har til opgave at beskytte Unionens interesser mod ulovlig virksomhed, som kan føre til disciplinærsager og straffesager. OLAF, hvis personale ofte er politiuddannet, har kompetence til selv at gennemføre undersøgelser af administrativ karakter og formidle resultaterne videre til de nationale myndigheder, herunder politi- og anklagemyndighederne. OLAF udøver desuden en støttefunktion i forhold til de nationale politi- og anklagemyndigheder i konkrete sager vedrørende EU-svig og har bl.a. en koordineringsfunktion i tværnationale sager. Herudover bidrager OLAF til den forebyggende indsats mod EU-svig.

4. Lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser

Forslaget er fremsat under henvisning til TEUF artikel 86, der er omfattet af det danske retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forordningsforslaget, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark. Forslaget har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Såfremt folkeafstemningen om omdannelse af retsforbeholdet fører til en tilvalgsordning, vil det kunne blive nødvendigt at foretage en revurdering af forslagens lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

Det bemærkes i den forbindelse, at aftalepartierne bag aftalen om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti), i forbindelse med aftalens indgåelse i marts 2015 har tilkendegivet at være afvisende over for dansk deltagelse i reglerne om en europæisk anklagemyndighed.

Sagen har ikke samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

5. Høring

Forslaget har været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.: Vestre Landsret, Østre Landsret, Sø- og Handelsretten, byretterne, Advokatrådet, Amnesty International, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Anklagere, Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut), Handelshøjskolen i Aarhus (Juridisk Institut), Institut for Menneskerettigheder, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Københavns Universitet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Aalborg Universitet (Juridisk Institut) og Aarhus Universitet (Juridisk Institut).

Det bemærkes, at det er Kommissionens oprindelige forslag, der har været sendt i høring.

Vestre Landsret, Østre Landsret, Sø- og Handelsretten, Københavns Byret på vegne af de øvrige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Institut for Menneskerettigheder, Politiforbundet og Rigspolitiet har ikke haft bemærkninger til forslaget.

Rigsadvokaten, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Retspolitisk Forening og Datatilsynet har afgivet høringssvar til forslaget. De fremsendte bemærkninger er nærmere beskrevet nedenfor.

5.1. Generelle bemærkninger

Rigsadvokaten bemærker, at det grundlæggende er en politisk beslutning, hvorvidt Danmark, såfremt forslaget ikke havde været omfattet af det danske retsforbehold, skulle tilslutte sig en EU-institution, der er tillagt eksklusive, overstatslige beføjelser til at efterforske og retsforfølge visse strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser. Rigsadvokaten kan tilslutte sig Justitsministeriets samlenotat af 26. september 2013, hvoraf det fremgår, at den danske anklagemyndighed varetager indsatsen mod svig, herunder med EU-midler, effektivt og målrettet. Rigsadvokaten bemærker endvidere, at forslaget er ganske omfattende, samt at det indeholder en del uklarheder, som bør søges afklaret under forhandlingerne.

Retspolitisk Forening bemærker, at foreningen ud fra en suverænitetstragtning og en betragtning om retssikkerhed for borgerne i relation til efterforskning og domstolsbehandling generelt må tage afstand fra den filosofi, forslaget er udtryk for. Retspolitisk Forening finder, at forslaget er udtryk for mere EU-myndighedsudøvelse på et sagsområde, hvor et effektivt samarbejde mellem landene og med EU's allerede eksisterende institutioner, f.eks. OLAF, bør kunne virke og håndhæves. Retspolitisk Forening lægger vægt på, at EU-borgere bør møde nationale politi- og anklagemyndigheder samt domstole.

Advokatrådet og **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** bemærker sammenfattende, at forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed forekommer tungt og på flere punkter uklart.

5.2. Genstand og definitioner

Advokatrådet og **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** bemærker vedrørende forslagets artikel 2, at formuleringen ”strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser” er en vag formulering, der kan give anledning til mange afgrænsningsproblemer.

5.3. Almindelige bestemmelser

Rigsadvokaten bemærker, at det vil være mest hensigtsmæssigt med en decentraliseret struktur, hvor nationale delegerede i videst muligt omfang integreres i de nationale anklagemyndigheder. Dermed vil det være muligt at sikre national forankring af de sager, der vedrører den enkelte medlemsstat, ligesom det vil være muligt at bygge videre på den ekspertise, der er opbygget hos den nationale anklagemyndighed. Rigsadvokaten anfører, at de nationale delegerede samtidig skal kunne fungere som nationale anklagere med behandling af andre sager end dem, der er omfattet af den europæiske anklagemyndigheds mandat.

Rigsadvokaten bemærker *endvidere*, at det ville være hensigtsmæssigt at overveje en model, hvor Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetence er subsidiær i forhold til de nationale myndigheders kompetence, idet indsatsen mod svig allerede varetages effektivt og målrettet.

Derudover sætter Rigsadvokaten spørgsmålstegn ved, om man vil kunne sikre den delegerede anklagers fuldstændige uafhængighed af den nationale anklagemyndighed, som forslaget foreslår, idet Rigsadvokaten påpeger,

at det må formodes, at den delegerede anklager efter sin udnævnelsesperiode (5 år med mulighed for genudnævnelse) kan være interesseret i at fortsætte i den nationale anklagemyndighed.

Advokatrådet og **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** bemærker, at de europæiske anklageres uafhængighed kan give anledning til bekymring, idet de europæiske anklagere ikke er underlagt klageadgang og kun kan afskediges af Rådet ved grove tjenesteforseelser.

5.4. Procedureregler for efterforskning, retsforfølgning og behandling af straffesager

Rigsadvokaten bemærker, at Den Europæiske Anklagemyndighed i videst muligt omfang bør operere på baggrund af nationale procesregler. Rigsadvokaten anfører, at det bør afklares, hvad retsvirkningen vil være, når forordningen, der er direkte anvendelig i medlemsstaterne og vil have forrang for retsplejelovens regler, indeholder andre regler end dem, der fremgår af retsplejeloven, f.eks. i forhold til reglerne om anholdelse. Rigsadvokaten anfører endvidere, at det ville være bedre i tråd med danske retsprincipper, hvis det var muligt at påklage afgørelser, der går ud på at afvise eller indstille en efterforskning.

Advokatrådet og **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** finder forslagens artikel 30 vedrørende anerkendelse af bevismidler særdeles vidtgående og mener, at bestemmelsen medfører en risiko for såkaldt ”forum shopping”, idet den europæiske anklagemyndighed kan have interesse i at retsforfølge en lovovertrædelse i ét land frem for et andet. Advokatrådet er af den opfattelse, at bevisreglerne bør ændres således, at bevis indsamlet i ét medlemsland, kun kan anvendes i et andet medlemsland, hvis begge landes lovgivning tillader anvendelse af beviset.

Advokatrådet og **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** finder, at der i forslaget mangler klare regler for jurisdiktion i tilfælde af grænseoverskridende kriminalitet, samt at der bør sikres en judiciel prøvelse af spørgsmålet, eventuelt med klageadgang til EU-Domstolen.

5.5. Processuelle garantier

Advokatrådet og **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** bemærker, at den sigtedes rettigheder ikke er tilstrækkeligt specificeret i forslaget, og at

forslaget mangler bestemmelser vedrørende erstatning til den sigtede, f.eks. i det tilfælde, at han måtte blive frifundet.

5.6. Databeskyttelse

Datatilsynet har bemærket, at Den fælles kontrolinstans for Eurojust (JSB) den 14. november 2013 har afgivet en udtalelse om Eurojust, og at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse ifølge deres hjemmeside bl.a. vil afgive en udtalelse om ”Establishment of a European Public Prosecutor’s Office (EPPO) to protect the financial interests of the Union”, hvorfor Datatilsynet anbefaler, at disse udtalelser indgår i overvejelserne om de aktuelle forslag. Datatilsynet anfører endvidere, at Europaudvalget i det britiske underhus (The European Scrutiny Committee of the House of Commons) den 11. september 2013 har afgivet en rapport om bl.a. forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, og at de persondataretlige spørgsmål, der rejses i rapporten, kan indgå i overvejelserne om de aktuelle forslag.

Advokatrådet og **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** bemærker, at der gives Den Europæiske Anklagemyndighed en vid adgang til at indsamle, videregive og lagre oplysninger, herunder personfølsomme oplysninger, og at der bør være et uafhængigt tilsynsorgan til at bedømme nødvendigheden af den meget omfattende kompetence.

5.7. Finansielle bestemmelser og bestemmelser vedrørende personale

Rigsadvokaten bemærker, at det er nødvendigt, at midlerne til Den Europæiske Anklagemyndighed ikke må gå fra Eurojusts budget på en sådan måde, at Eurojust ikke fremover kan varetage sine operationelle opgaver i fuldt tilfredsstillende omfang.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forslaget i forhold til nærhedsprincippet *bl.a.* anført, at der er behov for tiltag på EU-plan, fordi den planlagte foranstaltning i sig selv har en EU-dimension. Den indebærer EU-baseret styring og koordinering af efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, som skal beskyttes af både Unionen og medlemsstaterne, jf. TEUF artikel 310, stk. 6, og artikel 325.

Kommissionen har endvidere anført, at forslaget i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Løsningerne i forslaget er de mindst indgribende for så vidt angår medlemsstaternes retsorden og institutionelle strukturer.

Endelig har Kommissionen anført, at Unionens kompetence til at bekæmpe svig og andre lovovertrædelser, der skader dens finansielle interesser, klart fremgår af TEUF artikel 86 og 325. Da Unionens kompetence ikke er underordnet medlemsstaternes kompetence, og udøvelsen af dens kompetence er blevet nødvendig for at sikre en mere effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser, er forslaget ifølge Kommissionen i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Efter fremsættelsen af forslaget har Kommissionen fået et såkaldt ”gult kort” på forslaget, idet 11 landes parlamenter/kamre (i alt 14 parlamenter/kamre) efter proceduren i artikel 6 og 7 i tillægsprotokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet har afgivet begrundede udtalelser om, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Kommissionen har den 27. november 2013 meddelt, at forslaget er blevet genovervejet, og at Kommissionen vil fastholde dette, men at der i lovgivningsprocessen vil blive taget behørigt hensyn til de nationale parlameters begrundede udtalelser. Kommissionen har i meddelelsen af 27. november 2013 konkluderet, at forslaget efterlever nærhedsprincippet i artikel 5, stk. 3, i TEU, hvorfor Kommissionen ikke finder det nødvendigt at trække forslaget tilbage eller ændre dette.

Fra dansk side er det ikke vurderet, at forslaget er i strid med nærhedsprincippet. Der er herved bl.a. lagt vægt på, at det konkrete forslag i vidt omfang bygger på anvendelse af nationale straffeprocessuelle regler og alene vedrører svig med Unionens finansielle midler og ikke øvrige sager om svig. Det bemærkes, at oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed er forudsat i TEUF.

7. Andre landes kendte holdninger

Som nævnt ovenfor har 11 landes parlamenter/kamre (i alt 14 parlamenter/kamre) afgivet begrundede udtalelser om, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Der er tale om følgende lande: Storbritannien, Nederlandene, Ungarn, Tjekkiet, Irland, Cypern, Frankrig, Malta,

Sverige, Rumænien, Slovenien. Gruppen af nationale parlamenter finder typisk ikke, at Kommissionen i tilstrækkelig grad har argumenteret for oprettelsen af en anklagemyndighed på europæisk niveau og peger ligeledes på, at strafferet primært hører under national kompetence.

Det bemærkes, at Storbritannien og Irland ikke har valgt at benytte deres Opt-In, og at de derfor som udgangspunkt ikke deltager i oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed.

Flere delegationer har undervejs i forhandlingerne fremhævet, at deres endelig stillingtagen til deltagelse i Den Europæiske Anklagemyndighed vil afhænge af udformningen af den endelige model.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side kan man støtte initiativer, der med respekt af grundlæggende principper i national ret samt nationale myndigheders beføjelser sikrer et effektivt samarbejde om bekæmpelse af grov international kriminalitet, herunder samarbejde om efterforskning og retsforfølgning i konkrete straffesager. Dette gælder ligeledes i forhold til bekæmpelsen af strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser.

Fra dansk side anser man samarbejdet mellem de nationale myndigheder, Europol og Eurojust i sager, der vedrører strafbare handlinger, som skader Unionens finansielle interesser, for at være særdeles nyttigt, ligesom man anser medlemsstaternes samarbejde i disse sager med Det Europæiske Kontor til Bekæmpelse af Svig (OLAF) for velfungerende.

Det er regeringens opfattelse, at den danske anklagemyndighed varetager indsatsen mod svig, herunder svig med EU-midler, effektivt og målrettet.

Den grundlæggende ordning i det danske retssystem er, at det er det danske politi og den danske anklagemyndighed, der gennemfører efterforskning, beslutter om der skal rejses tiltale og i givet fald fører straffesager ved de danske domstole, og regeringen er derfor skeptisk over for det element i forslaget, som lægger op til, at Den Europæiske Anklagemyndighed skal kunne efterforske og retsforfølge i de enkelte medlemsstater.

På den baggrund er det regeringens foreløbige holdning, at oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed rejser spørgsmål om, hvorvidt der hermed sikres en mere effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser.

Det bemærkes, at aftalepartierne bag aftalen om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti), i forbindelse med aftalens indgåelse i marts 2015 har tilkendegivet at være afvisende over for dansk deltagelse i reglerne om en europæisk anklagemyndighed.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget skal efter TEUF artikel 86, stk. 1, vedtages efter en særlig lovgivningsprocedure, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.

Europa-Parlamentet har den 12. marts 2014 afgivet en foreløbig rapport om forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, hvori Parlamentet kommer med en række anbefalinger til ændringer af forslaget, som Parlamentet anmoder Rådet om at tage behørigt hensyn til ved behandlingen af forslaget. Europa-Parlamentet har ved beslutning af 29. april 2015 bekræftet og suppleret indholdet i rapporten af 12. marts 2014, og opfordret Rådet til at følge parlamentets anbefalinger.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 22. *september* 2015.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. *juni* 2015.

Dagsordenspunkt 8: EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015 med henblik på en orientering om status i sagen. Det følger af Lissabon-Traktaten, at EU tiltræder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Kommissionen fik på den baggrund i juni måned 2010 mandat til at forhandle på vegne af EU. På et møde i Strasbourg den 3.-5. april 2013 lykkedes det Kommissionen og Europarådets medlemsstater at nå til enighed om et udkast til en traktat om EU's tiltrædelse af EMRK. Kommissionen anmodede i august 2013 EU-Domstolen om en udtalelse om, hvorvidt udkastet var i overensstemmelse med EU- og EUF-traktaterne. I EU-Domstolens udtalelse af 18. december 2014 tilkendegiver Domstolen, at det foreliggende udkast til tiltrædelsestraktat hverken er foreneligt med EU-Traktatens artikel 6, stk. 2, eller den tilknyttede protokol. Domstolen peger i den forbindelse bl.a. på, at traktatudkastet på flere punkter ikke i tilstrækkeligt omfang fastlægger forholdet mellem EU-retten og EMRK. Det forventes, at det luxembourgske formandskab nu – i samarbejde med Kommissionen – vil arbejde på at finde en løsning på de problemstillinger, som EU-Domstolens udtalelse rejser. Fremadrettet udestår endvidere udarbejdelse og vedtagelse af EU-interne regler af betydning for tiltrædelsen og af den rådsafgørelse, der skal bemyndige EU til at tiltræde traktaten, samt efterfølgende ratifikation af tiltrædelsestraktaten i samtlige Europarådets medlemsstater. Fra dansk side er man positiv over for til sin tid at ratificere tiltrædelsestraktaten.

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. 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.

Endvidere er der knyttet en protokol til Lissabon-Traktaten vedrørende EU-Traktatens artikel 6, stk. 2. Efter protokollens artikel 1 skal traktaten 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 og
- 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 traktat 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 Europarådets medlemsstater om vilkårene for EU's tiltrædelse af EMRK. Forhandlingerne indledtes i juli måned 2010.

Kommissionen har gennemført de nævnte forhandlinger på baggrund af sit mandat og i samråd med Rådets arbejdsgruppe om grundlæggende rettigheder mv. (FREMP). Sideløbende med forhandlingerne om tiltrædelsestraktaten er der desuden arbejdet på at udarbejde EU-interne regler af betydning for tiltrædelsen, som skal være på plads inden undertegnelsen af tiltrædelsestraktaten. Dette arbejde er ikke afsluttet.

På et møde i Strasbourg den 3.- 5. april 2013 lykkedes det Kommissionen og Europarådets medlemsstater at nå til enighed om et udkast til en tiltræ-

delsestraktat. Kommissionen *anmodede* i august 2013 EU-Domstolen om en udtalelse om, hvorvidt udkastet var foreneligt med EU- og EUF-traktaterne. I EU-Domstolens udtalelse af 18. december 2014 har Domstolen tilkendegivet, at det foreliggende udkast til tiltrædelsestraktat hverken er foreneligt med EU-Traktatens artikel 6, stk. 2, eller den tilknyttede protokol. Domstolen peger i den forbindelse bl.a. på, at traktatudkastet på flere punkter ikke i tilstrækkeligt omfang fastlægger forholdet mellem EU-retten og EMRK. Det forventes, at det luxembourgske formandskab nu – i samarbejde med Kommissionen – vil arbejde på at finde en løsning på de problemstillinger, som EU-Domstolens udtalelse rejser.

Endvidere udestår en senere vedtagelse (med enstemmighed) af de interne EU-regler til gennemførelse af tiltrædelsestraktaten, vedtagelse (med enstemmighed) af den rådsafgørelse, der skal bemyndige EU til at tiltræde traktaten, samt efterfølgende ratifikation af tiltrædelsestraktaten i samtlige Europarådets medlemsstater.

2. Indhold

2.1. Generelt

Efter EUF-Traktatens artikel 218, stk. 8, træffer Rådet afgørelse med enstemmighed om Unionens tiltrædelse af EMRK.

Såvel traktatudkastet som den tilhørende forklarende rapport har været genstand for forhandlinger mellem EU og Europarådets medlemsstater.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i *det foreliggende* traktatudkast

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

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

Forslaget til tiltrædelsestraktaten lægger op til, at EU i visse tilfælde skal kunne indtræde som medindstævnt i en klagesag anlagt mod en medlemsstat, ligesom en medlemsstat i visse tilfælde skal kunne indtræde i en klagesag anlagt mod EU. Den medindstævnte er herefter part i sagen og kan afgive indlæg.

EU kan indtræde som medindstævnt i en sag anlagt mod en medlemsstat i tilfælde, hvor den handling eller undladelse, som klagesagen vedrører, ikke kunne have været undgået, uden at den indklagede medlemsstat derved ville have tilsidesat en forpligtelse i henhold til EU-lovgivningen.

En medlemsstat vil have mulighed for at indtræde som medindstævnt i en klagesag anlagt imod EU, hvis sagen vedrører en handling eller undladelse, som ikke kunne have været undgået, uden at EU derved ville have tilsidesat en forpligtelse i henhold til EU-ret på traktatniveau, som alene kan ændres ved aftale mellem EU-medlemsstaterne.

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

2.2.2. 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.

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

2.2.3. 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 EMRK. Dog vil EU alene skulle høres, når der er tale om vedtagelse af rekommandationer og lignende, der berører EMRK-retlige aspekter. Udkastet til tiltrædelsestraktat indeholder endvidere særlige afstemningsregler i Ministerkomitéen i de klagesager, hvor EU og EU-medlemsstaterne er indstævnte.

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.

2.3. Nærmere om hovedelementerne i EU-Domstolens udtalelse af 18. december 2014

EU-Domstolens udtalelse om, hvorvidt udkastet til aftale om EU's tiltrædelse af EMRK er foreneligt med traktaterne, indeholder bl.a. følgende hovedelementer:

Aftaleudkastet griber ifølge EU-Domstolen ind i EU's retsordens autonomi, idet det for det første ikke indeholder bestemmelser, der sikrer en koordination mellem EMRK's artikel 53, hvorefter medlemsstaterne kan fastsætte et højere beskyttelsesniveau end det i konventionen sikrede, og artikel 53 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, hvorefter EU-Domstolen har fastslået, at nationale niveauer af beskyttelse hverken må stride mod chartret eller mod EU-rettens forrang, enhed og effektivitet.

For det andet sikrer aftaleudkastet efter EU-Domstolens opfattelse ikke, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols krav om, at medlemsstater i visse situationer kontrollerer, hvorvidt EMRK overholdes i en anden medlemsstat, ikke vil gribe ind i princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne.

For det tredje påpeger EU-Domstolen, at aftaleudkastet ikke indeholder bestemmelser, der sikrer, at EMRK's mekanisme (indført ved protokol nr. 16 til EMRK), hvorefter en national ret, der er sidste retsinstans, kan anmode om en rådgivende udtalelse fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, ikke kan medføre omgåelse af EU's procedure med præjudicielle forelæggelser, der ifølge EU-Domstolen udgør kernen i det ved traktaterne indførte domstolssystem.

EU-Domstolen anfører for det fjerde, at det følger af EUF-Traktatens artikel 344, at medlemsstaterne forpligter sig til ikke at søge tvister vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af traktaterne afgjort på anden måde end fastsat i traktaten, og at afgørelser herom således skal træffes af EU-Domstolen. Idet aftaleudkastet ikke indeholder bestemmelser, der sikrer, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke vil kunne træffe afgørelse i sager, hvor der rejses sådanne spørgsmål, strider dette mod EUF-Traktatens artikel 344.

For så vidt angår aftaleudkastets mekanisme for medindklagede, der skal sikre, at der ikke opstår "huller" for så vidt angår deltagelse, tilregnelser og håndhævelse i EMRK-systemet bemærker EU-Domstolen for det femte,

at mekanismen ikke sikrer, at EU's og EU-rettens særlige karakteristika bevares, bl.a. fordi Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i visse situationer har kompetence til at vurdere, hvorvidt betingelserne for at være medindklaget er opfyldt, og således bliver tillagt kompetence til at vurdere kompetencefordelingen mellem EU og EU's medlemsstater.

For det sjette bemærker EU-Domstolen i relation til aftaleudkastets mekanisme for forudgående inddragelse af EU-Domstolen i sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvor der ved behandlingen af sagen skal tages stilling til EU-ret, at fremgangsmåden ikke gør det muligt at bevare EU's og EU-rettens særlige karakteristika, idet vurderingen af behovet for forudgående inddragelse af EU-Domstolen ligger hos Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, idet EU-Domstolen ikke har kompetence til at fortolke den afledte EU-ret, men alene gyldigheden i forbindelse med den forudgående inddragelse, og idet aftaleudkastet ikke sikrer, at EU fuldt ud og systematisk informeres om sager for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

For det syvende bemærker EU-Domstolen, at den inden for området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik alene har kompetence til at kontrollere overholdelsen af EU-traktatens artikel 40 og prøve lovligheden af visse afgørelser som omhandlet i EUF-Traktatens artikel 275, stk. 2. Det nærmere omfang af EU-Domstolens kompetence på området er endnu ikke fastlagt i praksis, men på EU-rettens nuværende udviklingstrin er visse vedtagelser på området ikke omfattet af EU-Domstolens kompetence. Idet aftalen tillægger Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kompetence på området, hvor EU-Domstolen ikke har kompetence, overdrages dele af domstolsprøvelsen eksklusivt til et for EU eksternt organ, og aftalen griber dermed ind i EU-rettens særlige karakteristika.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige 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.

4.2. Økonomiske konsekvenser

Efter det *foreliggende* traktatudkast skal EU – ligesom Europarådets medlemsstater – bidrage økonomisk til udgifterne til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og EU's tiltrædelse vil således være forbundet med visse omkostninger, der afholdes over EU's budget.

På baggrund af det foreliggende udkast til tiltrædelsestraktat og det i den forklarende rapport oplyste skønnes det, at EU's bidrag vil udgøre omkring 10 mio. euro årligt. Danmarks bidrag til finansieringen af EU's budget udgør ca. 2 pct., svarende til et forventet dansk bidrag over EU's budget på ca. 0,2 mio. euro årligt.

Sagen har ikke samfunds- eller erhvervsøkonomiske 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

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

Baseret på erfaringerne fra forhandlingerne om de tidligere aftaleudkast med Europarådet vurderes det at blive særdeles vanskeligt at vende tilbage til Europarådet med henblik på at genoptage forhandlingerne, hvis dette bliver nødvendigt i lyset af EU-Domstolens udtalelse.

Den generelle forventning er *herudover*, at alle EU-medlemsstater vil være positivt indstillede over for til sin tid at ratificere traktaten om EU's tiltrædelse af EMRK.

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. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 22. september 2015. Sagen har endvidere *senest* været forelagt Juridisk Specialudvalg den 16. februar 2015.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen blev forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg 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 Europarådets medlemsstater.

Sagen blev senest forelagt Europaudvalget til orientering forud for råds-mødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. december 2013.

Dagsordenspunkt 9: Migrationskrisen i Europa: Forhold vedrørende det judicielle samarbejde og kampen mod xenofobi.

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 8.-9. oktober 2015 forventes en drøftelse af initiativer til det retlige samarbejde i Eurojust med henblik på afhjælpning af migrationskrisen i Europa. Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser og rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Fra dansk side vil man støtte formandskabets initiativer til det retlige samarbejde i Eurojust med henblik på at bekæmpe migrationskrisen i Europa.

1. Baggrund

I lyset af den aktuelle migrationskrise i Europa forventes formandskabet at lægge op til en drøftelse af en række mulige initiativer inden for det retlige samarbejde i Eurojust, der kan være med til at bekæmpe denne krise.

2. Indhold

Det forventes, at der på rådsmødet den 8.-9. oktober 2015 vil blive drøftet forskellige mulige initiativer inden for det retlige samarbejde i Eurojust med henblik på at bekæmpe migrationskrisen i Europa. Formandskabet forventes at fremlægge følgende initiativer til drøftelse:

- Eurojust er i øjeblikket ved at oprette en temagruppe om menneskesmugling, som skal se på støtte i forbindelse med retsforfølgning, kortlægning og analyse af hindringerne for retsforfølgning og anvendelsen af EU-retsakter på området. Formandskabet vil lægge op til, at temagruppen nedsættes hurtigt, og at der afsættes de nødvendige midler hertil i Eurojusts budget for 2016.

- Eurojust støtter medlemsstaterne ved at deltage i såkaldte "hots-pots" i bl.a. Italien og Grækenland. Eurojusts fremtidige deltagelse bør styrkes ved at hjælpe anklagere på stedet, støtte værtslandene i koordinationen med andre medlemsstater samt oprettelsen af fælles efterforskningshold (Joint Investigation Teams (JIT)).
- Eurojust kan styrke samarbejdet med tredjelande ved f.eks. at udstationere *liason magistrates* eller modtage sådanne fra udvalgte tredjelande.
- Eurojusts vigtigste redskab i samarbejdet og udvekslingen af oplysninger om ulovlig migration er fælles efterforskningshold (Joint Investigations Team (JIT)), hvorfor de retlige myndigheder tilskyndes til at oprette flere af disse.
- Det foreslås, at der organiseres møder mellem medlemsstaternes *liason magistrates* i en række relevante lande med fokus på at styrke samarbejdet om bekæmpelse af menneskesmugling.
- Det Europæiske Retlige Uddannelsesnetværk (The European Judicial Training Network (EJTN)) kan iværksætte undervisning i bekæmpelse af menneskesmugling for praktikere.
- Kommissionens ekspertgruppe vedrørende hadforbrydelser bør fortsætte sit arbejde med at identificere bedste praksis for efterforskning og retsforfølgning af hadforbrydelser.
- Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettighedsarbejdsgruppe om hadforbrydelser bør fokusere på at forbedre registreringen af hadforbrydelser ved at udvikle metoder til optagelse og indsamling af data herom.
- Medlemsstaterne og Kommissionen bør hver især bidrage til at udvikle dialogen med bl.a. internetudbydere og sociale medier for at bekæmpe hadefulde ytringer på internettet.
- Kommissionen kan arbejde på at etablere et samarbejde mellem civilsamfundet, de retshåndhævende myndigheder, anklagere og dommere for så vidt angår bistand til ofre for hadforbrydelser.

- Med henblik på at respektere medlemsstaternes forpligtelser i EU-lovgivningen og FN's børnekonvention bør medlemsstaterne fortsat sikre børns rettigheder og tarv trods det betydelige antal flygtningebørn, der i øjeblikket kommer til Europa.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Implementeringen af de tiltag, som formandskabet lægger op til at drøfte, vil dog eventuelt kunne indebære nationale udgifter og udgifter på EU's budget.

Sagen har ikke samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

5. Høring

Der er – ud over en høring 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 af den opfattelse, at det er vigtigt at drøfte de retlige myndigheders rolle i migrationskrisen, herunder navnlig i forhold til bekæmpelse af menneskesmugling.

Migrationskrisen vedrører mange problemer og aspekter af det internationale samarbejde, og fra dansk side finder man derfor anledning til at fremhæve, at Eurojusts bistand og indsats på dette område altid bør være på det strafferetlige område med fokus på det operationelle. Det vil sige bistand til og koordinering af strafferetlige efterforskninger. Man er fra dansk side

meget enig i, at fælles efterforskningshold er et godt værktøj, og at støtte til finansiering heraf er en væsentlig forudsætning for succes.

9. Europa-Parlamentet

Sagen skal ikke forelægges for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har skriftligt været forelagt Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Den konkrete drøftelse omkring EU's migrationskrise har ikke tidligere været forelagt for udvalget.