



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato:  
Kontor: Det Internationale  
Kontor  
Sagsbeh: Sanne Jensen  
Sagsnr.: 2010-3061/1-0065  
Dok.: SJE44213

**Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområder, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg den 7.-8. oktober 2010**

**Side:**

- 3-11** Dagsordenspunkt 1 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske beskyttelsesordre\*  
*- orientering fra formandskabet*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 12-23** Dagsordenspunkt 2 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ret til information under straffesager\*  
*- præsentation*  
KOM(2010)0392
- 24-47** Dagsordenspunkt 3 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA\*  
*- status*  
KOM(2010)0094

---

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

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

- 48-51** Dagsordenspunkt 4 SIS II  
- *status*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 52-55** Dagsordenspunkt 5 Kommisionens meddelelse om ”oversigt over informationsstyring på området frihed, sikkerhed og retfærdighed”  
- *præsentation*  
KOM(2010)0385
- 56-59** Dagsordenspunkt 6 Meddelelse fra Kommissionen om indsamling og behandling af PNR-oplysninger  
- *præsentation*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 60-63** Dagsordenspunkt 7 Kommissionens redegørelse om EU’s indsats mod terrorisme  
- *præsentation*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 64-67** Dagsordenspunkt 8 EU’s antiterrorkoordinators anbefalinger vedrørende den retlige dimension af EU’s indsats mod terrorisme  
- *præsentation*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 68-77** Dagsordenspunkt 9 EU-kommisionens forslag til Rådets forordning om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation\*  
- *status*  
KOM(2010)0105

## **Dagsordenspunkt 1: Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets direktiv om den europæiske beskyttelsesordre\***

*Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.*

**KOM-dokument foreligger ikke.**

### **Resumé**

Forslaget har til formål at indføre en mekanisme, som giver mulighed for, at en afgørelse om en beskyttelsesforanstaltning, der er truffet i en medlemsstat (udstedelsesstaten) med henblik på beskyttelse af en person, anerkendes af en anden medlemsstat (fuldbyrdelsesstaten), hvis den beskyttede person befinder sig i denne medlemsstat. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og forslaget har derfor ikke lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget har endvidere ikke statsfinansielle konsekvenser. Forslaget er fremsat af 12 medlemsstater i fællesskab. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. *Forslaget var været drøftet på rådsmøderne den 25.-26. februar 2010, den 22.-23. april 2010 og senest den 3.-4. juni 2010, hvor det blev besluttet at forelægge forslaget for Europa-Parlamentet. På rådsmødet den 7.-8. oktober 2010 forventes formandskabet at orientere om resultatet af afstemningen i Europa-Parlamentets udvalg den 29. september 2010.* Danmark er overordnet positiv over for forslaget.

### **1. Baggrund**

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

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

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

## Det danske retsforbehold

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

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

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

## **2. Indhold**

### **2.1. Generelt**

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

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

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

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

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

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

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

Reglerne vedrører:

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

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

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

## **2.2. Hovedelementerne i forslaget**

### **2.2.1. Udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre**

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

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

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

### **2.2.2. Anerkendelse af en europæisk beskyttelsesordre**

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

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

### **2.2.3. Afslagsgrunde**

Fuldbyrdelsesstaten kan afslå anerkendelsen af en europæisk beskyttelsesordre, hvis

- beskyttelsesordren ikke er fuldstændig,

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

### **2.2.3. Kompetencefordeling mellem udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten**

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

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

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

### **3. Gældende dansk ret**

#### **3.1. Polititilhold i medfør af straffelovens § 265**

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

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

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

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

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

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

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



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

#### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

##### **4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser**

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

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

##### **4.2. Statsfinansielle konsekvenser**

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

#### **5. Høring**

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

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af offentlige anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Landsorganisationen af kvindekrisecentre, Mødrehjælpen, Dansk Røde Kors, Joansøstrene, Landsforeningen Hjælp Voldsofre og Offerrådgivningen.

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

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

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

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

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

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

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

## **6. Nærhedsprincippet**

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

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

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

## **7. Andre landes kendte holdninger**

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

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side er man overordnet positiv over for forslaget.

## **9. Europa-Parlamentet**

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

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

*Europa-Parlamentet forventes at afholde en orienterende afstemning om forslaget den 29. september 2010.*

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. september 2010.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Sagen blev senest forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010.

## **Dagsordenspunkt 2: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ret til information under straffesager\***

Nyt notat

### **KOM (2010) 392 endelig**

#### **Resumé**

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

#### **1. Baggrund**

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

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

I Rådets resolution om en køreplan med henblik på at styrke mistænkte og tiltalte proceduremæssige rettigheder i straffesager, der blev vedtaget

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

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

### Det danske retsforbehold

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

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

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

## **2. Indhold**

### **2.1. Generelt om forslaget**

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

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

Det skal fremhæves, at forslaget som udgangspunkt ikke indeholder regler om mistænkt og tiltaltes øvrige rettigheder inden for strafferetsple-

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

## **2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget**

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

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

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

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

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

Efter forslaget skal medlemsstaterne endvidere sikre, at enhver, der er genstand for en sag vedrørende fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, modtager en relevant skriftlig meddelelse om de rettigheder, der fremgår

af Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (2002/584/RIA).

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

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

Forslaget indebærer endvidere, at medlemsstaterne skal sikre, at personen eller dennes advokat får aktindsigt i sagens akter og en oversigt over dokumenterne i sagen, hvor hensynet til en retfærdig rettergang tilsiger det, så snart efterforskningen er afsluttet. Forslaget giver dog den kompetente retlige myndighed mulighed for at undtage visse dokumenter blandt sagens akter, hvis aktindsigt i de pågældende dokumenter kan medføre alvorlig risiko for andres liv eller være til alvorlig skade for sikkerheden internt i medlemsstaten, hvor retssagen finder sted.

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

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

Det bemærkes, at det er forventningen, at forslaget alene vil blive præsenteret på rådsmødet den 7.-8. oktober 2010.

### **3. Gældende dansk ret**

#### **3.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention**

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

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

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

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

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

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



til aktindsigt kan begrænses af hensyn til f.eks. den nationale sikkerhed eller beskyttelse af vidner og andre.

## **3.2. Retsplejeloven**

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

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

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

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

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

### **3.2.2. Den sigtede og forsvarerens ret til aktindsigt**

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

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

ikke at overlevere kopierne til sigtede eller andre, hvis det må befrygtes, at kopierne vil blive benyttet på retsstridig måde.

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

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

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

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

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

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

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

### **3.2.3. Retten til information om tolkning og oversættelse**

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

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

Det følger endvidere af EMRK artikel 6, stk. 3, litra a, at enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, snarest muligt skal have en udførlig underretning om indholdet af og årsagen til den sigtelse, der er rejst mod ham eller hende, på et sprog, som vedkommende forstår. Bestemmelsen indebærer, at myndighederne efter omstændighederne er forpligtet til at oversætte anklageskrift, tilsigelser mv.

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

retssag, som det er nødvendigt for den tiltalte at forstå for at kunne få en retfærdig rettergang.

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

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

### **3.2.4. Retten til information om advokatbistand mv.**

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

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

### **3.3. Udleveringsloven**

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

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

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

### **3.4. Rigspolitiets vejledning til anholdte**

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

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

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

## **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

### **4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser**

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

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

### **4.2. Statsfinansielle konsekvenser**

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

## **5. Høring**

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

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

Justitsministeriet har fastsat høringsfristen til den 20. oktober 2010.

## **6. Nærhedsprincippet**

Det er i forslaget anført om nærhedsprincippet, at formålet med direktivforslaget er at fremme gensidig tillid mellem medlemsstaterne, og at forslaget derfor søger at tilnærme medlemsstaternes regler om rettigheder for enkeltpersoner inden for strafferetsplejen med hensyn til oplysninger om rettigheder og tiltalen til personer, der er under mistanke eller tiltalt for at have begået en lovovertrædelse. Det anføres, at forslagets mål ikke i tilstrækkelig grad kan nås af medlemsstaterne hver for sig, da der stadig er væsentlig forskel på, hvordan og hvornår informationen gives, hvilket fører til forskellige standarder i EU.

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

## **7. Andre landes kendte holdninger**

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

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

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

## **9. Europa-Parlamentet**

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

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

#### **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. september 2010.

#### **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

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

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

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

**KOM(2010)0094.**

#### **Resumé**

Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. oktober 2010 at orientere om de igangværende forhandlinger om et forslag til direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA. Forslaget har til formål at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning i forhold til den gældende rammeafgørelse. Forslaget indeholder regler om retsforfølgning af personer, der begår seksuelt misbrug mv., beskyttelse af og bistand til ofre samt forebyggelse af seksuelt misbrug mv. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og forslaget har derfor ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. *Fra dansk side er man positivt indstillet over for forslaget, og man agter at tage orienteringen til efterretning.*

#### **1. Baggrund**

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

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



## Det danske retsforbehold

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

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

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

## **2. Indhold**

### **2.1. Generelt**

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

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

### **2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget**

#### **2.2.1. Strafbare handlinger**

##### Seksuelt misbrug

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

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

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

### Seksuel udnyttelse

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

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

### Børnepornografi

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

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

### Visse forberedende handlinger

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

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

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

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

### Forsøg og medvirken

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

## **2.2.2. Sanktioner**

### 2.2.2.1. Fysiske personer

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

### Seksuelt misbrug

Den, der foranlediger, at et barn under den seksuelle lavalder overværer seksuelt misbrug eller seksuelle aktiviteter, skal kunne straffes med fængsel indtil 1 år.

Seksuel omgang med børn uden brug af tvangsmidler skal kunne straffes med fængsel indtil 5 år, når barnet er under den seksuelle lavalder.

Seksuel omgang med børn (over eller under den seksuelle) lavalder, skal kunne straffes med fængsel indtil 8 år, når barnet befinder sig i en særlig sårbar situation, eller gerningsmanden misbruger en anerkendt position i forhold til barnet. Er der gjort brug af tvang, magt eller trusler, skal straffen kunne stige til fængsel indtil 10 år.

### Seksuel udnyttelse

Den, der tvinger et barn til deltagelse i pornografiske forestillinger, skal kunne straffes med fængsel indtil 8 år. Drejer det sig om prostitution, skal straffen kunne stige til fængsel indtil 10 år.

Den, der rekrutterer et barn til deltagelse i pornografiske forestillinger skal kunne straffes med fængsel indtil 5 år. Drejer det sig om prostitution, skal straffen kunne stige til fængsel indtil 8 år.

Den, der på anden vis forårsager et barns deltagelse i en pornografisk forestilling eller drager fordel heraf mv., skal kunne straffes med fængsel indtil 2 år. Drejer det sig om prostitution, skal straffen kunne stige til fængsel indtil 5 år.

Den, der som tilskuer deltager i børnepornografiske forestillinger, skal kunne straffes med fængsel indtil 2 år. Den, der som kunde har seksuel omgang med et barn, skal kunne straffes med fængsel indtil 5 år.

### Børnepornografi

Fremstilling af børnepornografi skal kunne straffes med fængsel indtil 5 år.

Udbredelse mv. af børnepornografi skal kunne straffes med fængsel indtil 2 år.

Anskaffelse, besiddelse eller (elektronisk) erhvervelse af adgang til børnepornografi skal kunne straffes med fængsel indtil 1 år.

### Visse forberedende handlinger samt forsøg og medvirken

Efter forslaget skal ”grooming” kunne straffes med fængsel indtil 1 år.

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

### Skærpende omstændigheder

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

- at barnet er under den seksuelle lavalder;
- at barnet befinder sig i en særlig sårbar situation, navnlig som følge af psykisk eller fysisk handicap eller en afhængighedssituation;

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

#### 2.2.2.2. Juridiske personer

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

#### **2.2.3. Straffemyndighed**

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

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

En medlemsstat kan dog vælge kun at have straffemyndighed i forhold til seksuelt misbrug mv. begået i den pågældende medlemsstat, jf. territorialprincippet, eller begået (i udlandet) af en person, som har statsborgerskab eller sædvanlig bopæl i den pågældende medlemsstat, jf. det aktive personalprincip.

Når seksuelt misbrug af børn mv. begås af en person, der er statsborger eller – hvis straffemyndigheden ikke er begrænset i overensstemmelse

med ovenstående – har sædvanlig bopæl i en medlemsstat, er den pågældende medlemsstat forpligtet til at have straffemyndighed, uanset om forholdet er strafbart på gerningsstedet (dvs. uden krav om dobbelt strafbarhed). I denne situation må det endvidere ikke stilles som betingelse for at udøve straffemyndighed, at ofret har foretaget anmeldelse på gerningsstedet.

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

#### **2.2.4. Efterforskning og retsforfølgning**

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

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

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

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

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

### **2.2.5. Ofre**

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

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

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

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

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

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

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

### **2.2.6. Forebyggelse af seksuelt misbrug mv.**

En person, der dømmes for seksuelt misbrug af børn mv., skal ifølge forslaget underkastes en vurdering af vedkommendes farlighed og risiko for

at falde tilbage i ny kriminalitet (recidiv) med henblik på at fastlægge behovet for rettighedsfrakendelse eller andre foranstaltninger, der kan mindske risikoen for gentagelse af det seksuelle misbrug mv.

Medlemsstaterne skal sikre, at personer, der vurderes at være farlige og i risiko for recidiv, kan idømmes foranstaltninger, der midlertidigt eller varigt udelukker de pågældende fra at udøve hverv med regelmæssig kontakt med børn. En sådan rettighedsfrakendelse skal indføres i strafferegisteret i den dømmende medlemsstat. Forslaget indeholder endvidere bestemmelser, der skal sikre, at rettighedsfrakendelsen også får virkning i de øvrige medlemsstater. Medlemsstaterne skal således efter anmodning videregive oplysninger om rettighedsfrakendelse til de øvrige medlemsstater. Medlemsstaterne skal endvidere anerkende og håndhæve andre landes foranstaltninger (gensidig anerkendelse).

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

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

Medlemsstaterne skal herudover træffe de nødvendige foranstaltninger til at få fjernet internetsider, der indeholder eller udbreder børnepornografi.

### **2.2.7. Øvrigt**

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



### **3. Gældende dansk ret**

#### **3.1. Strafbare handlinger og sanktioner**

##### **3.1.1. Seksuelt misbrug**

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

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

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

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

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

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

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

### **3.1.2. Seksuel udnyttelse**

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

Den, der fremmer kønslig usædelighed ved for vindings skyld eller i oftere gentagne tilfælde at optræde som mellemmand, eller som udnytter en andens erhverv ved kønslig usædelighed, straffes med fængsel indtil 3 år eller under formildende omstændigheder med bøde, jf. straffelovens § 229. Efter § 229, stk. 2, straffes med fængsel indtil 1 år eller under formildende omstændigheder med bøde den, der udlejer værelse i hotel eller gæstgiveri til benyttelse til erhvervsmæssig utugt.

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

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

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

### 3.1.3. Børnepornografi

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

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

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

Den, som udbreder utugtige fotografier eller film, andre utugtige visuelle gengivelser eller lignende af personer under 18 år, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år eller under særligt skærpene omstændigheder med fængsel indtil 6 år, jf. straffelovens § 235. ”Utugtige visuelle gengivelser eller lignende” omfatter computergenerede billeder, der fremtræder på

samme eller tilnærmelsesvis samme måde som fotografier og lignende ("fiktiv børnepornografi").

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

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

#### **3.1.4. Forsøg og medvirken**

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

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

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

#### **3.1.5. Juridiske personer**

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

### **3.2. Straffemyndighed**

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

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

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

### **3.3. Efterforskning og retsforfølgning**

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

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

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

konkrete tilfælde er behov for at træffe særlige efterforskningsmæssige foranstaltninger.

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

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

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

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

### **3.4. Ofre**

#### **3.4.1. Advokatbistand mv.**

Retsplejelovens kapitel 66 a (§§ 741 a-741 f) indeholder regler om advokatbistand og vejledning til ofre for bestemte lovovertrædelser, herunder menneskehandel (straffelovens § 262 a). Ifølge de nævnte regler beskikker retten en advokat for den, der er forurettet, når den pågældende frem-

sætter begæring om det, eller efter politiets begæring. Beskikkelse af advokat kan dog i visse tilfælde afslås, hvis lovovertrædelsen er af mindre alvorlig karakter, og advokatbistand må anses for åbenbart unødvendig.

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

### **3.4.2. Ofrets stilling under efterforskningen og straffesagen**

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

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

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

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

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

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

### **3.5. Forebyggelse af seksuelt misbrug mv.**

#### Rettighedsfrakendelse og meddelelse af pålæg

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

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

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

Dansk ret indeholder ikke en generel adgang til at anerkende og fuldbyrde afgørelser om rettighedsfrakendelse, der vedtages i de øvrige EU-medlemsstater. En begrænset adgang til at anerkende og fuldbyrde udenlandske afgørelser om rettighedsfrakendelse følger dog af § 4 i lov om



international fuldbyrdelse af straf mv., jf. lovbekendtgørelse nr. 740 af 18. juli 2005, der henviser til den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger. Ifølge konventionens artikel 2 finder konventionen bl.a. anvendelse på varig eller tidsbegrænset fortabelse af rettigheder. Konventionen er indtil videre alene ratificeret af ti EU-medlemsstater (Cypern, Danmark, Estland, Nederlandene, Letland, Litauen, Rumænien, Spanien, Sverige og Østrig).

### Behandling

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

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

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

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

### Blokering af adgang til internetadresser med børnepornografi

NITEC videregiver løbende – og på grundlag af konkrete samarbejdsaftaler – oplysninger til internet-udbydere om internet-adresser, som NI-

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

#### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

##### **4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser**

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

Hvis direktivet var bindende for og fandt anvendelse i Danmark, er det vurderingen, at dansk tilslutning til forslaget bl.a. ville nødvendiggøre en kriminalisering af bestemte handlinger, der i dag er straffri. Det ville bl.a. gælde en ældre persons besiddelse af utugtige billeder af et barn, der er fyldt 15 år (selv om barnet har samtykket i besiddelsen).

Derudover udvides definitionen af børnepornografi, så det fremover skulle være strafbart at fremstille, udbrede og besidde pornografisk materiale med personer, der ligner børn. Det kunne endvidere blive nødvendigt, at kriminalisere fremstilling af pornografisk materiale med realistiske gengivelser af ikke-eksisterende børn ("fiktiv børnepornografi").

Direktivforslaget ville endvidere nødvendiggøre, at strafferammen for flere af sædelighedsforbrydelserne forhøjedes, og at der skulle indføres sidestrafferammer for overtrædelser, der foretages under skærpende omstændigheder.

Direktivforslaget ville derudover medføre, at Danmark fremover skulle anerkende og håndhæve afgørelser om visse former for rettighedsfrakendelse, der vedtages i de øvrige EU-medlemsstater.

Endelig ville direktivforslaget nødvendiggøre en ændring af dansk ret, så det fremover også ville være muligt at retsforfølge visse af de mindre al-

vorlige sædelighedsforbrydelser i en passende periode, efter den forurettede er fyldt 18 år.

## 4.2. Statsfinansielle konsekvenser

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

## 5. Høring

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

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

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

### 5.1. Generelle betragtninger

Østre Landsret og Vestre Landsret har ingen bemærkninger til forslaget, mens **Børnerådet**, **Børnesagens Fællesråd**, **Børns Vilkår**, **Joan-Søstrene** og **Red Barnet** generelt er positive over for forslaget. **Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at der er tale om et væsentligt skridt i bekæmpelsen af seksuelt misbrug af børn.

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

## 5.2. Strafbare handlinger og sanktioner

### Strafbare handlinger

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

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

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

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

### Sanktioner

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

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

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

## 5.3. Straffemyndighed og juridiske personer

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

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

#### 5.4. Efterforskning og retsforfølgning

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

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

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

#### 5.5. Ofre

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

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

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

## 5.6. Forebyggelse og overvågning mv.

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

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

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

## 6. Nærhedsprincippet

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

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

## 7. Andre landes kendte holdninger

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

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side er man positiv over for forslaget.

## **9. Europa-Parlamentet**

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

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. september 2010.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

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

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

## **Dagsordenspunkt 4: SIS II - statusorientering**

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

### **KOM-dokument foreligger ikke.**

#### **Resumé**

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. oktober 2010 at få forelagt en *endelig* samlet overordnet tidsplan og et *endeligt* samlet budgetoverslag for det videre arbejde med SIS II. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning. Sagen om status for SIS II har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til statusrapporten.

#### **1. Baggrund**

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

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

Vedtagelse af rådskonklusionerne blev udskudt, da der ikke var det nødvendige antal ministre til stede for, at konklusionerne formelt kunne vedtages. Konklusionerne blev efterfølgende vedtaget på et rådsmøde (Uddannelse, ungdom og kultur) den 10. og 11. maj 2010.



Det følger af rådskonklusionerne, at Kommissionen opfordres til at forelægge en samlet overordnet tidsplan og et samlet budgetoverslag for Rådet den 3.-4. juni 2010. Senest på rådsmødet den 7.-8. oktober 2010 skal der foreligge en bindende overordnet tidsplan og en solid og samlet budgetplan.

*På rådsmødet den 3.-4. juni 2010 orienterede Kommissionen om status for SIS II-projektet i forbindelse med, at der blev fremlagt en foreløbig samlet overordnet tidsplan for projektet. Efter den foreløbige tidsplan påbegyndes anden milepælstest i sidste kvartal af 2011, og den endelige overgang til SIS II er planlagt til at finde sted i første kvartal af 2013. Rådet opfordrede på rådsmødet Kommissionen til hurtigst muligt at fremlægge en endelig samlet overordnet tidsplan og et endeligt samlet budgetoverslag for det videre arbejde med SIS II. Der vil muligvis blive vedtaget rådskonklusioner herom på rådsmødet den 7.-8. oktober 2010.*

### Lissabon-traktaten

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

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

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

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

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

2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II).

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

## **2. Indhold**

*Det fremgår som nævnt, at Kommissionen på rådsmødet den 3.-4. juni 2010 blev opfordret til at forelægge en endelig samlet overordnet tidsplan og et endeligt budgetoverslag hurtigst muligt, hvilket forventes at ske inden rådsmødet den 7.-8. oktober 2010.*

*Kommissionen har endnu ikke fremlagt den endelige tidsplan og det endelige budgetoverslag, og det er derfor ikke muligt at redegøre for det nærmere indhold.*

## **3. Gældende dansk ret**

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

## **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

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

*De statsfinansielle konsekvenser af statusmeldingen for SIS II kan først vurderes, når den endelige tidsplan og det endelige budgetoverslag foreligger. Kommissionen har dog oplyst, at man for så vidt angår det centrale system forventer at overholde det tidligere fastsatte budget, og at man vil søge at begrænse eventuelle merudgifter for så vidt angår de nationale systemer.*

## **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

## **6. Nærhedsprincippet**

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

## **7. Andre landes kendte holdninger**

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

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

*Da det nærmere indhold af Kommissionens endelige tidsplan og endelige budgetoverslag endnu ikke kendes, kan den danske holdning ikke på nuværende tidspunkt fastlægges. Man vil dog fra dansk side søge at arbejde for, at udgifterne til projektet holdes nede.*

## **9. Europa-Parlamentet**

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

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen om SIS II har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. september 2010.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Sagen om SIS II har ved flere lejligheder været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering, senest forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010.

## **Dagsordenspunkt 5: Kommissionens meddelelse om ”Oversigt over informationsstyring på området frihed, sikkerhed og retfærdighed”**

Nyt notat.

**KOM(2010)385**

### **Resumé**

Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet vil præsentere meddelelsen ”Oversigt over information på området frihed, sikkerhed og retfærdighed”. Meddelelsen er udarbejdet på baggrund af Stockholmprogrammet og indeholder en gennemgang af EU-instrumenter, der allerede anvendes, er ved at blive gennemført eller overvejes til regulering af indsamling, lagring og udveksling af personoplysninger med henblik på retshåndhævelse og indvandring. Meddelelsen indeholder endvidere et forslag til nogle overordnede materielle og procesorienterede principper, der skal være vejledende for evalueringen af eksisterende og iværksættelsen af nye instrumenter til dataindsamling, lagring og udveksling af personoplysninger med henblik på retshåndhævelse og indvandring. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til Kommissionens meddelelse. Fra dansk side er man overordnet positiv i forhold til Kommissionens meddelelse.

### **1. Baggrund**

Af Stockholmprogrammet, der fastlægger de overordnede rammer for samarbejdet om retlige og indre anliggende og udstikker prioriteterne på området for 2010-2014, fremgår det, at det er nødvendigt med en fælles europæisk tilgang til politisamarbejde, grænseforvaltning, strafferetligt samarbejde og civil beskyttelse med henblik på at imødegå det stigende antal grænseoverskridende udfordringer i Europa.

Det fremgår endvidere af Kommissionens handlingsplan om gennemførelse af Stockholmprogrammet, at Kommissionen skal udarbejde en oversigt over EU-instrumenter til regulering af indsamling, lagring og udveksling af oplysninger med henblik på retshåndhævelse og indvandring. Formålet hermed er at tilvejebringe grundlaget for en grundig evaluering og sammenhængende udvikling af informationssystemer, hvilket skal medvirke til bekæmpelsen af den grænseoverskridende kriminalitet og til en effektiv grænseforvaltning.

## 2. Indhold

Kommissionens meddelelse indeholder en gennemgang af EU-instrumenter, der allerede anvendes, er ved at blive gennemført eller overvejes gennemført med det formål at regulere indsamling, lagring og udveksling af personoplysninger med henblik på retshåndhævelse og indvandring. Meddelelsen indeholder således bl.a. en gennemgang af Schengen-informationssystemet (SIS), anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II), EURODAC, Visuminformationssystemet (VIS), direktivet om luftfartsselskabers fremsendelse af forhåndsinformation om passagerer (API), Toldinformationssystemet (CIS), Prümafgørelsen, direktivet om lagring af data, forskellige initiativer vedrørende udveksling af passageroplysninger (PNR) og muligheden for at indføre et europæisk strafferegisterindekssystem (EPRIS).

I meddelelsen opstilles der endvidere en række overordnede indholdsmæssige krav og såkaldte procesorienterede principper, der efter Kommissionens opfattelse bør være vejledende for evalueringen af eksisterende og iværksættelsen af nye instrumenter til dataindsamling, lagring og udveksling af personoplysninger med henblik på retshåndhævelse og indvandring. Formålet med disse principper er, at de nævnte instrumenter bliver mere sammenhængende, og at de sikrer en hensigtsmæssig balance mellem på den ene side retshåndhævelsessensyn og på den anden side beskyttelse af individers rettigheder.

Som grundlæggende indholdsmæssige krav nævnes i meddelelsen beskyttelse af grundlæggende rettigheder, nødvendighed, nærhedsprincippet og præcis risikostyring. Disse krav skal bl.a. sikre, at de instrumenter, der findes på EU-plan til dataindsamling, lagring og udveksling af personoplysninger med henblik på retshåndhævelse og indvandring, tjener et reelt og dokumenteret samfundsmæssigt behov. Instrumenterne skal således være nødvendige af hensyn til sikkerheden, den offentlige orden eller bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. Disse krav skal endvidere medvirke til, at instrumenterne garanterer en tilfredsstillende databeskyttelse og administreres på en måde, der virker mindst muligt indgribende i forhold til enkeltpersoners ret til privatlivets fred og i øvrigt beskytter individers rettigheder.

Som grundlæggende procesorienterede principper nævnes i meddelelsen omkostningseffektivitet, såkaldt "bottom-up-politikudformning" (dvs. politikudformning, hvor der tages højde for slutbrugernes interesser, og hvor relevante interesser inddrages så tidligt som muligt i udviklings-

processen), en klar ansvarsfordeling samt bestemmelser om revision og ophør. Disse principper skal bl.a. sikre, at det i forbindelse med evalueringen af eksisterende instrumenter og udviklingen af nye initiativer til dataindsamling, lagring og udveksling af personoplysninger med henblik på retshåndhævelse og indvandring nøje overvejes, hvilke instrumenter der er behov for. Herudover skal principperne medvirke til at mindske overlappning mellem forskellige EU-instrumenter og evt. nationale instrumenter, øge mulige synergieffekter, opnå en hensigtsmæssig forvaltningsstruktur, og sikre at der sker den nødvendige inddragelse af relevante aktører.

Det er Kommissionens hensigt at følge op på meddelelsen. Kommissionen vil i den forbindelse bl.a. fremlægge en meddelelse om en europæisk model for informationsudveksling.

### **3. Gældende dansk ret**

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

Det bemærkes dog i den forbindelse, at såfremt der på baggrund af Kommissionens meddelelse fremsættes forslag med hjemmel i TEUF 3. del, afsnit V, vil det i givet fald være omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, vil på den baggrund finde anvendelse.

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

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

#### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Kommissionens meddelelse har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

#### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring over Kommissionens meddelelse.

#### **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 Kommissionens meddelelse.

#### **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side er man overordnet positiv i forhold til Kommissionens meddelelse.

#### **9. Europa-Parlamentet**

Kommissionens meddelelse blev sendt til Europa-Parlamentet den 22. juli 2010.

#### **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. september 2010.

#### **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalget.

## **Dagsordenspunkt 6: Meddelelse fra Kommissionen om indsamling og behandling af PNR-oplysninger**

Nyt notat.

### **KOM-dokument foreligger ikke**

#### **Resumé**

Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet vil fremlægge en række dokumenter vedrørende udveksling af passagerlisteoplysninger mellem EU og tredjelande med henblik på retshåndhævelse. Det nærmere indhold af dokumenterne kendes endnu ikke, men det forventes, at Kommissionen vil præsentere et forslag til nogle overordnede vejledende principper, der skal efterleves i forbindelse med indgåelse af aftaler om udveksling af passagerlisteoplysninger mellem EU og tredjelande. Det forventes endvidere, at Kommissionen vil præsentere tre udkast til forhandlingsmandater med henblik på, at Kommissionen bemyndiges til at genforhandle EU's aftaler om udveksling af passagerlisteoplysninger med USA og Australien, samt til at indgå en ny aftale om udveksling af passagerlisteoplysninger med Canada. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og har på det foreliggende grundlag ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at tage stilling til dokumenterne. Fra dansk side forventer man dog at kunne tage præsentationen af dokumenterne til efterretning

#### **1. Baggrund**

Af Stockholmprogrammet, der fastlægger de overordnede rammer for samarbejdet om retlige og indre anliggende og udstikker prioriteterne på området for 2010-2014, fremgår det, at et effektivt politisamarbejde i EU kræver en udvikling af tætte forbindelser med tredjelande, og at EU derfor, når det er nødvendigt, bør indgå aftaler om politisamarbejde med tredjelande.

Af Kommissionens handlingsplan om gennemførelse af Stockholmprogrammet fremgår det, at der i perioden 2010-2014 skal iværksættes en række foranstaltninger vedrørende udveksling af passagerlisteoplysninger med henblik på retshåndhævelse.

Det fremgår således bl.a. af handlingsplanen, at Kommissionen skal fremsætte en meddelelse om overførsel af passagerlisteoplysninger til tredjelande og udkast til forhandlingsmandater med henblik på forhand-



ling af aftaler om udveksling af passagerlisteoplysninger mellem EU og relevante tredjelande.

Det bemærkes i den forbindelse, at EU i henholdsvis 2005, 2007 og 2008 har indgået aftaler om udveksling af passagerlisteoplysninger med Canada, USA og Australien. Europa-Parlamentet har den 5. maj 2010 anmodet Kommissionen om at genforhandle alle tre aftaler på baggrund af retningslinjer, der sikrer en hensigtsmæssig afvejning mellem retshåndhævelsessenssyn og beskyttelse af individers rettigheder. Kommissionen skal i den forbindelse bemyndiges af Rådet til at indlede forhandlinger på vegne af EU med de tre lande.

Det fremgår endvidere af handlingsplanen, at Kommissionen skal fremsætte et forslag til et fælles europæisk instrument om udveksling af passagerlisteoplysninger, idet et tidligere forslag til Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse bortfaldt i forbindelse med Lissabontraktatens ikrafttræden.

Kommissionen har tilkendegivet, at der omkring årsskiftet 2010-11 forventes fremsat et nyt instrument om brug af PNR-oplysninger til retshåndhævelse.

## **2. Indhold**

Det nærmere indhold af dokumenterne kendes endnu ikke, men det forventes, at dokumenterne vil indeholde følgende elementer:

- Forslag til nogle overordnede vejledende principper, der skal iagttages i forbindelse med indgåelse og genforhandling af aftaler om udveksling af passagerlisteoplysninger mellem EU og tredjelande.
- Udkast til forhandlingsmandater med henblik på, at Kommissionen bemyndiges til at genforhandle EU's aftaler om udveksling af passagerlisteoplysninger med USA og Australien, samt til at indgå en ny aftale om udveksling af passagerlisteoplysninger med Canada.

## **3. Gældende dansk ret**

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

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

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

#### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

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

#### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring i sagen.

#### **6. Nærhedsprincippet**

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

#### **7. Andre landes kendte holdninger**

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

#### **8. Foreløbig generel dansk holdning**

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

#### **9. Europa-Parlamentet**

Sagen har ikke været forelagt Europa-Parlamentet.

#### **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. september 2010.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget.

## **Dagsordenspunkt 7: Kommissionens redegørelse om EU's indsats mod terrorisme**

Nyt notat

### **KOM-dokument foreligger ikke**

#### **Resumé**

EU's indsats mod terrorisme har gennem de seneste år løbende været drøftet i Rådet (retlige og indre anliggender) og blandt stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd, og der er i den forbindelse truffet beslutning om såvel overordnede rammer for indsatsen som konkrete tiltag på området. Rådet forventes på sit møde den 7.-8. oktober 2010 at få præsenteret Kommissionens redegørelse om EU's indsats mod terrorisme, der overordnet beskriver hvilke instrumenter og andre initiativer EU har gennemført på dette område, samt fremtidige udfordringer og initiativer i forbindelse med EU's indsats mod terror. Sagen vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Sagen har ikke i sig selv selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side er man positiv over for de eksisterende EU-tiltag i forhold til terrorisme, og man agter således at tage redegørelsen til efterretning.

#### **1. Baggrund**

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

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

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

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

Det Europæiske Råd besluttede samtidig fremover at se nærmere på gennemførelsen af handlingsplanen to gange årligt.

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

Med henblik på bl.a. at forberede Det Europæiske Råds halvårslige behandling af EU's indsats mod terrorisme har formandskabet, Kommissionen og EU's antiterrorkoordinatør i forbindelse med rådsmøder (retlige og indre anliggender) løbende orienteret om status for EU's indsats mod terrorisme. Senest har EU's antiterrorkoordinatør, Gilles de Kerchove, på rådsmødet den 3.-4. juni 2010 præsenteret en statusrapport om gennemførelsen af EU's strategi- og handlingsplan mod terrorisme med koordinatorens henstillinger på området.

Som led i den løbende orientering af Rådet forventes Kommissionens redegørelse om EU's indsats mod terror præsenteret på rådsmødet den 7.-8. oktober 2010.

### Lissabon-traktaten

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

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

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

## **2. Indhold**

Det forventes som nævnt, at der på rådsmødet den 7.-8. oktober 2010 vil blive præsenteret en redegørelse for EU's indsats mod terrorisme, som

overordnet beskriver hvilke eksisterende instrumenter og initiativer mv. EU har gennemført på dette område, samt fremtidige udfordringer og mulige initiativer i forbindelse med EU's indsats mod terror.

Redegørelsen beskriver initiativer og udfordringer inden for de fire særlige indsatsområder i EU's terrorbekæmpelsesstrategi, dvs. forebyggelse, beskyttelse, forfølgelse af terrorister og forbedring af evnen til at håndtere et terrorangreb. Desuden redegøres for betydningen af, at fremtidige initiativer i indsatsen mod terror er i overensstemmelse med EU's charter for grundlæggende rettigheder, og at EU's indsats gennemføres i samarbejde og koordination med andre internationale samarbejdspartnere, herunder navnlig USA. Det er vurderingen, at EU fortsat står over et betydeligt arbejde på området for terrorbekæmpelse, særligt vedrørende forebyggelse og beskyttelse af befolkningerne mod terrorhændelser og konsekvenserne deraf.

Det bemærkes, at Kommissionens anbefalinger vedrørende EU's fremtidige indsats mod terror ikke indeholder konkrete forslag til nye instrumenter eller initiativer på området.

### **3. Gældende dansk ret**

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende ret.

### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

### **6. Nærhedsprincippet**

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

### **7. Andre landes kendte holdninger**

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

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side er man positiv over for de eksisterende EU-tiltag i forhold til terrorisme, og man agter således at tage redegørelsen til efterretning.

## **9. Europa-Parlamentet**

Kommissionens redegørelse forventes at blive præsenteret for Europa-Parlamentet. Formandskabet orienterer i øvrigt løbende Parlamentet om EU's indsats mod terrorisme.

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. september 2010.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Sagen er ikke tidligere forelagt, men det bemærkes, at et samlenotat om den seneste status for EU's indsats mod terrorisme blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010.

## **Dagsordenspunkt 8: EU's antiterrorkoordinators anbefalinger vedrørende den retlige dimension af EU's indsats mod terrorisme**

Nyt notat

### **KOM-dokument foreligger ikke**

#### **Resumé**

EU's indsats mod terrorisme har gennem de seneste år løbende været drøftet i Rådet (retlige og indre anliggender) og blandt stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd, og der er i den forbindelse truffet beslutning om såvel overordnede rammer for indsatsen som konkrete tiltag på området. Rådet (retlige og indre anliggender) forventes på rådsmødet den 7.-8. oktober 2010 at få præsenteret en rapport fra EU's antiterror-koordinator med anbefalinger vedrørende nye initiativer inden for det retlige område i forhold til indsatsen mod terror. Sagen vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side er man positiv over for de eksisterende tiltag i EU's indsats mod terrorisme.

#### **1. Baggrund**

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

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

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

Som opfølgning på Rådets drøftelser på rådsmødet den 8. juni 2004 vedtog stats- og regeringscheferne på mødet i Det Europæiske Råd den 17.-18. juni 2004 en omfattende handlingsplan for EU's indsats mod terro-



risme. Det Europæiske Råd besluttede samtidig fremover at se nærmere på gennemførelsen af handlingsplanen to gange årligt.

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

Med henblik på bl.a. at forberede Det Europæiske Råds halvårslige behandling af EU's indsats mod terrorisme har formandskabet, Kommissionen og EU's antiterrorkoordinatør i forbindelse med rådsmøder (retlige og indre anliggender) løbende orienteret om status for EU's indsats mod terrorisme. Senest har EU's antiterrorkoordinatør, Gilles de Kerchove, på rådsmødet den 3.-4. juni 2010 præsenteret en statusrapport om gennemførelsen af EU's strategi- og handlingsplan mod terrorisme med koordinatorens henstillinger på området.

På baggrund af en række seminarer om medlemsstaternes indsats mod terrorisme, herunder bl.a. medlemsstaternes samarbejde på det retlige område, forventes EU's antiterrorkoordinatør at præsentere en række anbefalinger vedrørende områder, hvor der nationalt og på EU-niveau er potentiale for at styrke det retlige grundlag for indsatsen mod terrorisme.

### Lissabon-traktaten

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

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

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

## **2. Indhold**

Det forventes som nævnt, at der på rådsmødet den 7.-8. oktober 2010 vil blive præsenteret en rapport fra EU's antiterrorkoordinatør med anbefalinger vedrørende mulige nye initiativer inden for det retlige område som led i forhold til indsatsen mod terror. Anbefalingerne er udarbejdet på baggrund af en række seminarer afholdt fra 2008 til 2010 om den retlige dimension af indsatsen mod terror. På den baggrund har antiterrorkoordinatøren bl.a. fremsat følgende anbefalinger:

Øget assistance fra det europæiske retlige netværk og Eurojusts nationale koordineringssystem, som kontaktpunkterne for terrorisme er medlem.

Udarbejdelse af en fortegnelse over operative metoder mellem efterretningstjenesterne og aktørerne i det retlige system og identificere god praksis under hensyntagen til myndighedernes forskellige specialområder.

Udarbejdelse af god praksis og gennemførelse af instrumenter, der styrker efterforskningsmulighederne i bl.a. sager om terrorfinansiering.

Undersøgelse af terrormistænktets retstilling i medlemsstaterne og udarbejdelse af en vejledning om beskyttelse af terrormistænktets retstilling.

Øget retligt samarbejde i terrorsager i form af f.eks. gensidig anerkendelse af beviser, overførsel af strafforfølgning, anvendelse af rådets rammeafgørelse om forebyggelse og bilæggelse af om konflikter om udøvelse af jurisdiktion i straffesager og øget brug af fælles efterforskningshold med deltagelse af Europol og Eurojust.

Øget samarbejde med tredjelande i form af bl.a. assistanceprogrammer, samarbejdsaftaler, anerkendelse af beviser, styrkelse eksisterende forbindelsesofficerer og etablering af forbindelsesled mellem Eurojust og tredjelande.

Øget inddragelse af den retlige dimension i arbejdet i COSI (Den Stående Komité for den Indre Sikkerhed) og evaluering af EU's rammeafgørelser om terrorisme med henblik på styrkelse af EU's terrorbekæmpelsesstrategi.

## **3. Gældende dansk ret**

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende ret.

#### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

#### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

#### **6. Nærhedsprincippet**

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

#### **7. Andre landes kendte holdninger**

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

#### **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side er man positiv over for de eksisterende EU-tiltag mod terrorisme, men bl.a. i forhold til forslaget om, at Eurojust får øgede beføjelser, er Danmark umiddelbar skeptisk.

#### **9. Europa-Parlamentet**

Kommissionens redegørelse forventes at blive præsenteret for Europa-Parlamentet. Formandskabet orienterer i øvrigt løbende Parlamentet om EU's indsats mod terrorisme.

#### **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. september 2010.

#### **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Sagen er ikke tidligere forelagt, men det bemærkes, at et samlenotat om den seneste status for EU's indsats mod terrorisme blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010.

## **Dagsordenspunkt 9: Forslag til Rådets forordning om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation\***

*Revideret notat. Ændringerne er anført i kursiv.*

### **KOM (2010) 105 endelig**

#### **Resumé**

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

#### **1. Baggrund**

##### **1.1. Det oprindelige Rom III-forslag**

Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabs-

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

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

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

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

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

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

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

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

## **1.2. Hjemmelsgrundlaget for forordningsforslaget**

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

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

*Forordningsforslaget udmønter den bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation, som Rådet den 12. juli 2010 meddelte Belgien, Bulgarien, Frankrig, Italien, Letland, Luxembourg, Malta, Portugal, Rumænien, Slovenien, Spanien, Tyskland, Ungarn og Østrig, jf. Rådets afgørelse af 12. juli 2010 om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (2010/405/EU).*

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

### **1.3. Det danske retsforbehold**

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

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

## **2. Indhold**

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

### **2.1. Forordningsforslagets formål**

Formålet med forslaget er at indføre klare retsregler i Den Europæiske Union – dog indtil videre alene for de deltagende medlemsstater – for lovvalg i sager om skilsmisse og separation og at give ægtefæller en vis frihed med hensyn til lovvalg (partautonomi) med henblik på at styrke retssikkerheden, den retlig forudsigelighed og fleksibiliteten.

### **2.2. Forordningsforslagets enkelte bestemmelser**

#### **2.2.1. Anvendelsesområde (kapitel I)**

Forordningen finder efter artikel 1, stk. 1, anvendelse på skilsmisse og separation i situationer, hvor der foreligger en lovkonflikt.

Ved ”deltagende medlemsstat” forstås efter artikel 1, stk. 2, en medlemsstat, der deltager i det forstærkede samarbejde om lovvalgsregler i forbindelse med skilsmisse og separation i medfør af Rådets afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsregler i forbindelse med skilsmisse og separation, jf. Kommissionens forslag til Rådets forordning (EU) om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (KOM (2010) 104 endelig).

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

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

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

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

Ifølge forslaget artikel 3, stk. 1, kan ægtefællerne ved aftale vælge, hvilken lov der skal finde anvendelse på deres skilsmisse eller separation under forudsætning af, at den valgte lov er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastlagt i traktaterne og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og den offentlige orden. Der skal dog være tale om en af følgende love:

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

Efter forslaget artikel 3, stk. 2, kan en aftale om lovvalg, uden at det berører stk. 4, indgås og ændres når som helst, men senest ved sagens anlægelse ved en domstol. En sådan aftale skal indgås skriftligt, dateres og underskrives af begge ægtefæller, jf. artikel 3, stk. 3, første afsnit. Hvis loven i den deltagende medlemsstat, hvor de to ægtefæller har deres sædvanlige opholdssted på tidspunktet for aftalens indgåelse, indeholder yderligere regler om formkrav, finder disse regler efter artikel 3, stk. 3, andet afsnit, dog anvendelse. Hvis ægtefællerne har deres sædvanlige



opholdssted i forskellige deltagende medlemsstater, og loven i disse medlemsstater indeholder forskellige regler om formkrav, er aftalen gyldig med hensyn til sin form, hvis den opfylder betingelserne i loven i en af disse stater.

Ifølge forslaget artikel 3, stk. 4, kan ægtefællerne også foretage lovvalget over for domstolen under sagens behandling, hvis loven i domstolslandet giver mulighed for det.

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

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

- efter loven i den stat, hvor ægtefællerne har deres sædvanlige opholdssted ved sagsanlægget (litra a), eller, hvis dette ikke er relevant,
- efter loven i den stat, hvor ægtefællerne havde deres sidste sædvanlige opholdssted, forudsat at opholdet ikke er ophørt mere end et år før sagsanlægget, og at en af dem stadig opholder sig i denne stat ved sagsanlægget (litra b), eller, hvis dette ikke er relevant,
- efter loven i den stat, hvis nationalitet begge ægtefæller har ved sagsanlægget (litra c), eller, hvis dette ikke er relevant,
- efter loven i domstolslandet (litra d).

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

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

Formandskabet har foreslået, at der som artikel 7a indsættes en bestemmelse, hvorefter en domstol ikke efter forordningen har pligt til at meddele skilsmisse i situationer, hvor loven i den pågældende medlemsstat

ikke indeholder mulighed for skilsmisse, eller hvor det omhandlede ægteskab ikke anerkendes i denne medlemsstat.

### **2.2.3. Øvrige bestemmelser (kapitel III)**

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

Kapitel III indeholder herudover bestemmelser om afgivelse af oplysninger til Kommissionen om nationale regler (artikel 9), om hvilke retssager og aftaler forordningens bestemmelser finder anvendelse på (artikel 10), samt om revision af forordningen (artikel 12).

### **2.2.4. Afsluttende bestemmelser (kapitel IV)**

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

## **3. Gældende dansk ret**

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

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

#### 4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

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

Forslaget har på den baggrund ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

#### 5. Høring

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

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

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

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

## **6. Nærhedsprincippet**

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

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

## **7. Andre landes kendte holdninger**

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

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

## **8. Foreløbig dansk holdning**

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

Fra dansk side finder man det dog beklageligt, at medlemsstaterne ikke er nået til enighed om fælles lovvalgsregler i forbindelse med separation og skilsmisse.

Man ser gerne fra dansk side, at forslaget ikke kun omfatter domstolenes behandling af sager om skilsmisse og separation, men også administrative myndigheders behandling af sådanne sager.

## **9. Europa-Parlamentet**

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

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

*Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. september 2010.*

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

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