



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 18. november 2009  
Kontor: Det Internationale  
Kontor  
Sagsnr.: 2009-3061/1-0061  
Dok.: SJE43129

**Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområde, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i det blandede udvalg den 30. november – 1. december 2009**

**Side:**

<b>4-21</b>	Dagsordenspunkt 1	Stockholm-programmet - politisk enighed KOM-dokument foreligger ikke
<b>22-25</b>	Dagsordenspunkt 2	SIS II - statusorientering KOM-dokument foreligger ikke
<b>26-31</b>	Dagsordenspunkt 3	EU's indsats mod terrorisme - statusorientering KOM-dokument foreligger ikke
<b>32-35</b>	Dagsordenspunkt 4	Forslag til en EU-strategi om informationsstyring - vedtagelse KOM-dokument foreligger ikke
<b>36-38</b>	Dagsordenspunkt 5	Eksterne relationer inden for retlige og indre anliggender - orientering KOM-dokument foreligger ikke
<b>39-46</b>	Dagsordenspunkt 6	E-justice - status KOM-dokument foreligger ikke
<b>47-53</b>	Dagsordenspunkt 7	Undertegnelse af aftale mellem EU og Japan om gensidig retshjælp i straffesager - vedtagelse KOM-dokument foreligger ikke

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

- 54-69** Dagsordenspunkt 8 Forslag til Rådets rammeafgørelse om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA  
- politisk drøftelse  
KOM(2005)0136
- 70-74** Dagsordenspunkt 9 Forslag til EU's eksterne dimension inden for bekæmpelse af menneskehandel  
- vedtagelse  
KOM-dokument foreligger ikke
- 75-98** Dagsordenspunkt 10 Forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA  
- statusorientering  
KOM(2005)0135
- 99-108** Dagsordenspunkt 11 Forslag til Rådets rammeafgørelse om overførsel af retsforfølgning i straffesager  
- politisk drøftelse  
KOM-dokument foreligger ikke
- 109-112** Dagsordenspunkt 12 Forslag til rådskonklusioner om anvendelse af strafferetlige bestemmelser i EU-lovgivning  
- vedtagelse  
A-punkt  
KOM-dokument foreligger ikke
- 113-117** Dagsordenspunkt 13 Forslag til Rådets afgørelse om ændring af afgørelse 2006/325/EF med henblik på fastsættelse af en procedure til gennemførelse af artikel 5, stk. 2, i aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område\*  
-vedtagelse  
KOM(2009)101

- 118-122** Dagsordenspunkt 14 Forslag til Rådets afgørelse om ændring af afgørelse 2006/326/EF med henblik på fastsættelse af en procedure til gennemførelse af artikel 5, stk. 2, i aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om forkyndelse af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager\*  
- vedtagelse  
A-punkt  
KOM(2009)100
- 123-131** Dagsordenspunkt 15 Gennemførelsesforanstaltninger vedrørende rådsafgørelsen om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol)  
- vedtagelse  
A-punkt  
KOM-dokument foreligger ikke

---

\* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling finder derfor anvendelse.

## **Dagsordenpunkt 1: Stockholm-programmet for så vidt angår Justitsministeriets, Forsvarsministeriets og Skatteministeriets område**

Nyt notat.

**KOM-dokument foreligger ikke.**

### **Resumé**

Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed udløber den 31. december 2009. Med udgangspunkt i Kommissionens to meddelelser om henholdsvis evaluering af Haag-programmet og prioriteter for det næste arbejdsprogram og på baggrund af bilaterale møder med de øvrige medlemsstater mv. har det svenske formandskab udarbejdet et forslag til et nyt flerårigt program ("Stockholm-programmet"). Forslaget fastlægger de overordnede rammer for samarbejdet om retlige og indre anliggender og udstikker prioriteterne på området for 2010-2014. Forslaget indeholder flere konkrete tiltag, der skal medvirke til at sikre, at man når målet om et mere sikkert og integreret EU. Forslaget vil i øvrigt skulle følges op af en nærmere plan for gennemførelse af de forskellige prioriteter i de kommende år. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at få forelagt forslaget til nyt arbejdsprogram med henblik på politisk enighed. Forslaget forventes efterfølgende forelagt for Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) den 7.-8. december 2009 og derpå for Det Europæiske Råd til vedtagelse på mødet den 10.-11. december 2009.

### **1. Baggrund**

Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU blev vedtaget af Det Europæiske Råd i november 2004 og var en opfølgning på Tammerfors-programmet fra 1999 (det første flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender).

Haag-programmet udløber den 31. december 2009. Som oplæg til et nyt flerårigt arbejdsprogram – "Stockholm-programmet" – fremlagde Kommissionen i juni måned 2009 to meddelelser om henholdsvis evaluering af Haag-programmet og prioriteter for det næste arbejdsprogram.

Kommissionens to meddelelser har dannet grundlag for drøftelser i Rådet (retlige og indre anliggender) i forbindelse med bl.a. det uformelle rådsmøde i Stockholm i juli 2009 og under en række bilaterale møder mellem det svenske formandskab og de enkelte medlemsstater.

Formandskabet har på den baggrund udarbejdet et forslag til et nyt flerårigt arbejdsprogram for perioden 2010-2014: ”Stockholm-programmet – Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste”.

Stockholm-programmet bygger videre på de mål, der er blevet opnået med Tammerfors- og Haag-programmet, og understreger prioriteringen af at fortsætte udvikling af EU som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste.

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at få forelagt forslaget til nyt arbejdsprogram med henblik på politisk enighed. Forslaget forventes efterfølgende forelagt for Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) den 7.-8. december 2009 og derpå for Det Europæiske Råd til vedtagelse på mødet den 10.-11. december 2009.

#### Lissabon-traktaten

Stockholm-programmet vil gælde for perioden 2010-2014 og dermed efter Lissabon-traktatens ikrafttræden.

Konkrete forslag til retsakter med henblik på gennemførelse af Stockholm-programmet vil efter Lissabon-traktatens ikrafttræden som udgangspunkt skulle fremsættes på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i TEF afsnit IV (fremover 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”).

I det omfang Rådet fremover træffer foranstaltning om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i TEUF, tredje del, afsnit V, træffer Danmark i henhold til protokollens artikel 5 (fremover 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 Schengenlande).

Retsakter, der er vedtaget inden Lissabon-traktatens ikrafttræden på grundlag af reglerne i TEU afsnit IV om politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager (søjle 3), er fortsat bindende for og finder anvendelse i Danmark (på mellemfolkeligt grundlag).

Særligt for så vidt angår samarbejdet om civilbeskyttelse bemærkes, at Danmark i dag deltager fuldt ud i dette samarbejde, der ikke er berørt af de danske forbehold. Lissabon-traktaten ændrer ikke herpå.

## **2. Indhold**

I det følgende beskrives de væsentligste elementer i forslaget til nyt arbejdsprogram for så vidt angår de dele af EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender, som angår det politimæssige og civil- og strafferetlige samarbejde samt samarbejdet på civilbeskyttelsesområdet.

### **2.1. De overordnede politiske prioriteringer**

EU bør i den kommende 5-årige periode have følgende prioriteringer:

#### **I. Styrkelse af EU-borgernes fundamentale rettigheder**

Området med frihed, sikkerhed og retfærdighed skal være kendetegnet ved beskyttelsen af borgernes fundamentale rettigheder, respekt for borgernes personlige integritet og værdighed samt andre rettigheder, som fremgår af charteret om grundlæggende rettigheder. F.eks. skal beskyttelse af personoplysninger og privatlivets fred blive yderligere fremmet af EU i såvel interne som eksterne sammenhænge.

#### **II. Et Europa med fokus på ret og retfærdighed**

De opnåede resultater for så vidt angår gensidig anerkendelse og tillid mellem de retshåndhævende myndigheder bør videreudvikles, herunder med fokus på at sikre borgerne let adgang til domstolene i hele Unionen. Samtidig skal der bl.a. arbejdes for en øget anerkendelse medlemslandene imellem af juridiske afgørelser og regler mv.

#### **III. Et Europa, der beskytter**

Der skal sættes fokus på "et Europa, der beskytter" gennem udviklingen af en intern sikkerhedsstrategi, som skal have til formål at styrke samar-

bejdet mellem politimyndighederne mv., øge beskyttelsen af borgernes liv og sikkerhed samt bekæmpe organiseret kriminalitet.

#### **IV. Et Europa i en globaliseret verden**

Området med frihed, sikkerhed og retfærdighed skal i højere grad også ske som led i EU's eksterne relationer.

### **2.2. Implementering af de prioriterede politikområder**

#### **2.2.1. Gensidig tillid**

Gensidig tillid mellem de retshåndhævende myndigheder bør udgøre grundlaget for et effektivt samarbejde mellem myndighederne. En af hovedudfordringerne i fremtiden vil derfor bestå i at sikre og øge tilliden til de forskellige retlige systemer i medlemsstaterne.

#### **2.2.2. Gennemførelse og håndhævelse**

I de kommende år skal der øget fokus på en fuldstændig og effektiv gennemførelse og håndhævelse af eksisterende retsakter. Gennemførelsen bør sikres af Kommissionen ved hjælp af bl.a. konsolidering af den eksisterende fællesskabsret og ved brug af de institutionelle værktøjer, herunder traktatkrænkelsesproceduren.

#### **2.2.3. Forbedret kvalitet af EU-lovgivning**

Ny EU-lovgivning skal alene fremsættes efter grundige forberedelser, der bl.a. skal omfatte en afdækning af de lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser. Samtidig skal der fokuseres på at øge kvaliteten og sproget samt sammenhængen med eksisterende lovgivning.

#### **2.2.4. Forbedret brug af evalueringer**

Det skal prioriteres højt at forbedre evalueringen af EU's foranstaltninger. De nye muligheder for, at medlemsstaterne sammen med Kommissionen kan foretage objektive og uafhængige evalueringer vedrørende konkrete politikområder, bør udnyttes. Objektiviteten og uafhængigheden af evalueringerne skal samtidig sikres ved, at interessenter og organisationer inddrages i forbindelse med evalueringerne.

#### **2.2.5. Forbedret kommunikation**

Kommunikation til borgere og virksomheder skal forbedres. Kommissionen opfordres til at udvikle en ny kommunikationsstrategi, der skal sikre,

at oplysninger om EU's arbejde udbredes bedst muligt. Samtidig opfordres EU's institutioner til at skabe en åben og transparent dialog med organisationer og civilsamfundet.

### **2.2.6. Finansielle konsekvenser**

For så vidt angår de finansielle konsekvenser af Stockholm-programmet anføres det, at programmet skal søges finansieret inden for de nuværende og eksisterende økonomiske rammer, herunder at gennemførelsen sker gennem en mere effektiv brug af eksisterende midler.

### **2.2.7. Handlingsplan og midtvejsevaluering for gennemførelse**

Kommissionen opfordres til hurtigst muligt i løbet af 2010 at forelægge en handlingsplan for Stockholm-programmets gennemførelse. Kommissionen opfordres samtidig til inden udgangen af juni 2012 at foretage en midtvejsevaluering af gennemførelsen af programmet.

## **2.3. Et Europa med rettigheder for borgerne**

### **2.3.1. Et Europa baseret på grundlæggende rettigheder**

En hurtig tiltrædelse fra EU's side af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) bør have høj prioritet. EU's institutioner opfordres endvidere til i videre omfang grad at gøre fuld brug af ekspertisen hos Agenturet for Grundlæggende Rettigheder (FRA).

Kommissionen opfordres til at undersøge behovet for et lovgivningsmæssigt initiativ, der forbyder offentlig billigelse, benægtelse eller underdrivelse af forbrydelser af ovennævnte karakter begået mod en bestemt gruppe af personer f.eks. på grund af religion, race eller etnisk oprindelse, social status eller politisk overbevisning.

### **2.3.2. Respekt for forskellighed mv.**

EU skal sikre et område med sikkerhed, hvor forskellighed bliver respekteret. Der skal ydes en særlig beskyttelse af de mest udsatte personer og grupper. På den baggrund skal der tages initiativer til bekæmpelse af diskrimination, racisme, antisemitisme, fremmedfrygt og homofobi.

Det anføres, at børns rettigheder, der følger af charteret om grundlæggende rettigheder og FN's konvention om børns rettigheder, herunder bl.a. børns ret til et liv, overlevelse og udvikling samt beskyttelse mod diskrimination, vedrører alle EU's politikområder. De pågældende rettig-



heder skal derfor integreres i en strategi til beskyttelse af børns rettigheder inden for rammerne af EU's interne og eksterne politikområder.

EU skal yde en særlig indsats for fuldt ud at integrere udsatte grupper i samfundet, bl.a. ved at forhindre overgreb og overfald mod dem. Det bør også undersøges, om der er behov for nye initiativer om bistand til og beskyttelse af ofre.

### **2.3.3. Proceduremæssige rettigheder i straffesager**

Med henvisning til en kommende vedtagelse af Rådets resolution om en køreplan for arbejdet med at styrke mistænkte eller tiltaltes proceduremæssige rettigheder i straffesager opfordres Kommissionen til at fremsætte de nødvendige initiativer på området, så der kan foretages en hurtig gennemførelse af de forudsætter foranstaltninger på området.

Endvidere opfordres Kommissionen til at undersøge behovet for andre regler om minimumsbeskyttelse af proceduremæssige rettigheder for mistænkte og tiltalte personer.

### **2.3.4. Beskyttelse af personoplysninger og privatlivets fred**

EU bør arbejde for fremme af principperne i Europarådets konvention fra 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger. EU bør samtidig overveje eventuelle regler om, hvornår offentlige myndigheder må begrænse den grundlæggende beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger.

EU bør herudover sikre, at udveksling af personoplysninger sker under iagttagelse af respekten for privatlivets fred mv. Der bør derfor skabes et system til beskyttelse af personoplysninger, hvor grundlæggende principper om formål og proportionalitet samt saglighedsvurderinger ved brug af oplysninger inddrages. Det bør ligeledes fastsættes regler om tidsbegrænsning for og sikkerhed ved opbevaring af personoplysninger.

## **2.4. Et retfærdigt Europa**

### **2.4.1. Styrkelse af den gensidige anerkendelse**

Gensidig anerkendelse skal forblive hjørnestenen i opbygningen af det europæiske retlige område og bør udvikles nærmere.

For så vidt angår **det strafferetlige område** bør der fokuseres på tilbagevendende problemer i forbindelse med samarbejdet på tværs af grænser-

ne, f.eks. vedrørende tidsfrister, sprogforhold og proportionalitetsafvejninger og vedrørende mulighederne for at afvise hjælp i konkrete sager.

Etableringen af et fælles system for bevisoptagelse i sager med en grænseoverskridende dimension skal forfølges nærmere.

Kommissionen opfordres derfor til at fremlægge et initiativ til erstatning af alle tidligere instrumenter vedrørende bevissikring mv. (herunder f.eks. rammeafgørelsen om europæiske bevissikringskendelser), at introducere minimumsstandarder for adgangen til brug af beviser, at følge op på evalueringen af den europæiske arrestordre med henblik på at gøre brugen heraf mere effektiv og øge retssikkerheden for personer omfattet af arrestordre, og at undersøge, om der er brug for yderligere tiltag for at øge og lette samarbejdet i sager vedrørende bl.a. trafikforseelser.

EU bør endvidere arbejde for en mere systematisk udveksling af oplysninger om afgørelser om frakendelse af retten til at drive bestemte erhverv mv. og på sigt den gensidige anerkendelse af sådanne afgørelser fra andre medlemsstater.

Herudover bør også spørgsmålet om forholdene for indsatte i fængsler mv. udgøre et vigtigt område for fremme af den gensidige tillid.

For så vidt angår **det civilretlige område** bør afgørelser kunne fuldbyrdes umiddelbart uden mellemliggende foranstaltninger. Arbejdet for afskaffelse af de såkaldte eksekvatur-procedurer bør derfor fortsættes. Den gensidige anerkendelse bør samtidig udvides til også at omfatte f.eks. sager om arv, testamenter og formueforhold mellem ægtefæller.

Der bør endvidere ske en harmonisering af lovvalgsreglerne på områder, hvor det findes nødvendigt, f.eks. inden for det erhvervsretlige, forsikringsretlige og familieretlige område.

Kommissionen opfordres bl.a. til at vurdere, hvilke beskyttelsesforanstaltninger der er behov for til fjernelse af eksekvatur-procedurer, at vurdere grundlaget for konsolidering og forenkling af EU-lovgivning, og at følge op på de seneste undersøgelser af mulige problemer i forhold til anerkendelse af dokumenter om personers civilstatus og adgangen til medlemsstaternes registre herom.

#### **2.4.2. Styrkelse af den gensidige tillid**

Der bør arbejdes for etablering af et europæisk trænings- og uddannelsesforløb af alle dommere og anklagere mv. Medlemsstaterne bør have an-

svaret for uddannelsesforløbene, men med bistand (herunder økonomisk) fra EU. Der bør endvidere arbejdes for at styrke et fælles (frivillig) EU-uddannelsesforløb.

Eurojust og Det Europæiske Retlige Netværk for civil- og strafferet skal deltage i styrkelse af de operationelle værktøjer for dommere, anklagere og andre parter involveret i det retlige samarbejde.

Der bør også skabes et netværk af højtstående embedsmænd med ansvar for området for retlige og indre anliggender for at øge den gensidige tillid medlemsstaterne i mellem. Sådanne netværk bør etableres i eksisterende strukturer i EU (som f.eks. Europol, Eurojust og Frontex). Samtidig skal der ydes fortsat støtte til eksisterende netværk af eksperter.

Der bør endvidere foretages evaluering af alle tiltag, der iværksættes for at styrke den gensidige tillid.

### **2.4.3. Udvikling af et fundament af fælles regler**

For så vidt angår **det strafferetlige område** kan det være relevant at arbejde med harmonisering af definitioner på og strafniveauet for de alvorlige og typisk grænseoverskridende lovovertrædelser såsom terrorisme, menneskehandel, narkotikasmugling, seksuel udnyttelse af kvinder og børn, børnepornografi og internetkriminalitet.

Samtidig bør man fortsætte arbejdet med at udarbejde standardformuleringer af strafferetlige bestemmelser.

For så vidt angår **det civilretlige område** anføres det i tilknytning til forslaget om at afskaffe eksekvatur-procedurerne (jf. ovenfor), at der eventuelt kan være behov for minimumsregler eller fælles regler af procedurermæssig karakter til brug for anerkendelsen af afgørelse fra andre medlemsstater på det civilretlige område.

EU bør herudover fremme internationalt retligt samarbejde bl.a. gennem opfordringer til tredjelande om at tiltræde den nye Lugano-konvention (om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område).

### **2.4.4. Et Europa som retsligt område**

Den økonomiske aktivitet i EU skal understøttes. Det bør med henblik herpå bl.a. undersøges, hvordan EU kan styrke beskyttelsen mod f.eks.

kreditorunddragelse, herunder f.eks. ved at effektivisere fuldbyrdelse af retsafgørelser gennem foreløbige retsmidler (arrest mv.).

Det bør fremover også være en prioritet at skabe et system, hvor borgerne lettere kan indbringe sager for domstolene med henblik på at gøre deres rettigheder gældende overalt i EU. Brugen af e-justice er et godt udgangspunkt. Videokonferencer bør anvendes i højere grad, og visse procedurer bør på længere sigt kunne iværksættes online. Endvidere bør visse nationale registre gradvis sammenkobles.

På baggrund af de teknologiske fremskridt, herunder udvikling af digitale signaturer, bør EU overveje at ophæve alle formaliteter til legalisering af officielt bekræftede dokumenter mellem medlemsstaterne, idet brugen af digitale signaturer skal styrkes.

Arbejdet med at skabe en fælles referenceramme inden for aftaleret vil kunne anvendes, når fremtidige lovforslag og modeller for standardkontrakter skal udformes. Endvidere viser den nuværende finanskriser, at det bør undersøges, om der bør fastsættes fælles regler, der regulerer de finansielle markeder.

## **2.5. Et Europa, der beskytter**

### **2.5.1. Strategi for indre sikkerhed**

Det anføres i forslaget, at transnationale trusler mod EU bedst imødegås ved, at de interne tiltag i EU knyttes til tiltag på regionalt og nationalt niveau. Særligt organiseret kriminalitet, terrorisme, narkosmugling og menneskehandel udfordrer EU's interne sikkerhed og kræver en klar og omfattende reaktion.

Der bør den baggrund udarbejdes en strategi for indre sikkerhed, som bl.a. bør forankres i regionale initiativer og samarbejde og bør bygge på principper om klar opgavefordeling mellem EU og medlemsstaterne, respekt for grundlæggende rettigheder, proaktiv og efterretningsbaseret tilgang, samarbejde mellem EU's institutioner.

EU bør endvidere udarbejde en europæisk informationsmodel, der kan styrke udvekslingen af information mellem aktørerne på sikkerhedsområdet. Det bør i den forbindelse overvejes at udforme en fælles arkitektur for it-systemer, der bl.a. skal sikre, at de tekniske løsninger, der vælges på nationalt plan og i de eksisterende eller fremtidige europæiske systemer, kan samkøres og videreudvikles sammenhængende. Der bør samti-

dig udformes politikker, der i takt med den teknologiske udvikling kan sikre et højt sikkerhedsniveau for netværk.

### **2.5.2. Effektive politikområder**

For at sikre en mere effektiv forebyggelse af kriminalitet og et mere effektivt europæisk politisamarbejde bør Europol og Eurojust mere systematisk inddrages i operationer af større omfang på tværs af grænserne. Europol bør endvidere styrke samarbejdet med Eurojust og fortsat udvikle eksterne relationer med EU's nabolande og naboregioner.

Kommissionen opfordres i den forbindelse til at undersøge mulige barrierer for, at inddrage Europol i konkrete politioperationer. Det bør også overvejes, om der er behov for at udvikle mere formelle aftaler om politisamarbejde.

Medlemsstaterne opfordres til i højere grad at udveksle erfaring vedrørende kriminalitetsforebyggelse. Samtidig lægges der op til at etablere et Observatorium til Forebyggelse af Kriminalitet (OPC), der skal indsamle og analysere og udbrede oplysninger om kriminalitet og forebyggelse heraf i EU. OPC skal bygge videre på og at erstatte arbejdet foretaget i Det Europæiske Netværk for Kriminalitetsforebyggelse (EUCPN).

Kommissionen opfordres herudover til at fortsætte udviklingen af statistikværktøjer til indsamling af data om kriminalitet.

## **2.6. Beskyttelse mod alvorlig og organiseret kriminalitet**

EU bør fortsætte og øge brugen af Europols trusselvurderinger vedrørende organiseret kriminalitet (OCTA og ROCTA mv.) med henblik på at prioritere indsatsen på området. Myndighederne bør i tilknytning hertil i videre omfang kunne arbejde over landegrænserne og inden for forskellige medlemsstaters jurisdiktion med henblik på mere effektivt at kunne bekæmpe grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

Det er nødvendigt at styrke og forbedre indsatsen for **bekæmpelse af menneskehandel**. Der bør i den forbindelse oprettes en EU-kordinator for indsatsen mod menneskehandel. Koordinatoren kan medvirke til at udvikle og konsolidere EU's politik på området bl.a. ved at opbygge samarbejde med tredjelande og monitorere området mere systematisk.

Det bør endvidere overvejes at indføre yderligere tiltag, der i videre omfang skal beskytte og hjælpe ofre for menneskehandel, bl.a. gennem be-

slutninger om ofrenes ret til ophold, programmer for sikker tilbagevenden og reintegration, herunder via partnerskaber med oprindelseslande.

Endvidere bør der iværksættes tiltag for styrket lokalt konsulært samarbejde for at imødegå svigagtigt udstedte visa og endelig øget fokus i grænsekontrollen på at bekæmpe menneskesmugling.

Bekæmpelsen af **seksuelle overgreb mod børn** bør udgøre en central del af EU's strategi til beskyttelse af børns rettigheder. Arbejdet med et nyt instrument om en styrket indsats mod seksuelt misbrug af børn mv. bør i den forbindelse have høj prioritet.

EU bør også fremme politikker og lovgivningsmæssige tiltag, der sikrer høj sikkerhed af netværk og hurtige reaktioner mod **it-kriminalitet**. Medlemsstaterne opfordres derfor til hurtigst muligt at ratificere Europarådets konvention mod it-kriminalitet. Koordinationen mellem medlemsstaterne bør endvidere forbedres gennem et særligt netværk, og der skal udvikles en platform i Europol-regi for varsling af lovovertrædelser.

Den **økonomiske kriminalitet** bør bl.a. bekæmpes ved, at EU reducerer det økonomiske incitament, der motiverer udøvelsen af økonomisk kriminalitet.

Medlemsstaterne og Kommissionen opfordres på den baggrund til bl.a. til at forbedre viden om og kapaciteten for finansielle undersøgelser og analyser af lovovertrædelser og til at forbedre koordinationen mellem de relevante myndigheder i forhold til bekæmpelse af hvidvaskning. EU bør også forbedre identifikationen af markedsmisbrug, opbygge et netværk af kontorer for inddrivelse af udbytte fra strafbare forhold samt bekæmpe korruption og forfalskning.

EU's **narkotikastrategi**, som udløber i 2012, bør videreføres og udbygges på grundlag af en evaluering af narkotikahandlingsplanen for 2009-2012. EU's indsats på området bør i øvrigt bl.a. fokusere på forbedring af samarbejdet med visse regioner i verden, højere grad af inddragelse af civilsamfundet og styrkelse af forskningsarbejdet på området.

## 2.7. Terrorisme

Truslen fra terrorister er fortsat høj, og terrortruslen fortsætter med at udvikle sig. EU skal derfor fastholde indsatsen på området. På baggrund af EU's anti-terrorstrategi opfordres bl.a. de nationale myndigheder til at

udvikle forebyggende mekanismer med henblik på tidlig registrering af terrortrusler.

Forebyggelse af terrorisme bør endvidere bl.a. ske ved, at der gennemføres initiativer med henblik på at imødegå radikaliserings- og ekstremisme, øget samarbejde med civilsamfundet, særligt for nærmere at forstå terrorens bagvedliggende faktorer, udveksling af oplysninger om forebyggelsestiltag, bekæmpelse af udbredelsen af terrorpropaganda på internettet, øget sikring af luftfarten og skibsfarten, gennemførelse af EU's handlingsplan om sprængstoffer og øget brug af Eurojust i forbindelse med efterforskning af terrorrelaterede sager på tværs af grænserne.

Endvidere skal bekæmpelsen af terrorfinansiering prioriteres, herunder overvågning og indefrysning af finansstrømme og identifikation af personer eller grupper, der muligvis vil kunne finansiere terrorisme.

## **2.8. EU's katastrofeberedskab**

Naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer (f.eks. skovbrande, jordskælv, oversvømmelser og storme samt terrorangreb i større skala) påvirker i stadig stigende grad borgernes sikkerhed. Der er derfor på EU-niveau brug for udvikling af et katastrofeberedskab.

Katastrofeberedskabet bør bestå af et fuldt integreret beredskab omfattende forebyggelse, beredskab, reaktion og genoprettelse for katastrofer både inden for og uden for EU's grænser.

Katastrofeberedskabet bør bygge på to hovedprincipper, hvorefter medlemsstaterne er ansvarlige for at yde den nødvendige beskyttelse for egne borgere, samtidig med at der udvises solidaritet og ydes hjælp, hvis en anden medlemsstat rammes af en katastrofe. EU's bør i den forbindelse på sigt arbejde for at nedbringe risikoen for, at katastrofer indtræder, gennem en forebyggelsesstrategi. Endvidere bør der arbejdes for den nødvendige styrkelse af EU's civile beskyttelsesmekanismer, herunder en styrkelse af Kommissionens Monitorering og Informations Center (MIC).

EU bør ligeledes arbejde for en beskyttelse af vigtige hovedinfrastrukturer, herunder gennem medlemsstaternes gennemførelse af EPCIP-direktivet om beskyttelse af kritiske infrastrukturer.

Endvidere er implementering af CBRN-handlingsplanen, der vedrører CBRN-materialer, der f.eks. kan anvendes til terrorangreb i større skala, af afgørende betydning for EU's katastrofeberedskab.

Endelig bør EU øge og fortsætte det tætte samarbejde med FN og NATO i forbindelse med katastrofeberedskabet, samtidig med at der skal arbejdes for en mere udbredt fælles EU-koordinering i forbindelse med medlemsstaternes deltagelse i FN's og NATOs beredskaber.

## 2.9. Eksterne relationer

I forbindelse med indgåelse af bilaterale aftaler mellem EU og tredjelande anbefales det, at sådanne aftaler bl.a. skal anvendes oftere i forbindelse med udlevering i straffesager og generel øget retshjælp inden for det civile retlige område. Det understreges imidlertid samtidig, at medlemsstaterne fortsat vil have mulighed for at indgå bilaterale aftaler direkte med tredjelande, i det omfang aftalerne overholder EU-lovgivningen på det pågældende område.

Den Europæiske Naboskabspolitik skaber mulighed for EU til at styrke kapacitets- og institutionsopbygning i partnerlandene på området for retlige og indre anliggender. EU bør give landene i EU's naboskabspolitik udsigt til at kunne indgå associeringsaftaler. EU bør i forhold til disse lande støtte mobilitet af deres statsborgere og visumliberalisering.

For så vidt angår EU's geografiske prioriteringer vedrørende EU's arbejde for så vidt angår f.eks. bekæmpelse af organiseret kriminalitet peges bl.a. på landene i det **vestlige Balkan**, hvor der fortsat er behov for at gøre en indsats for bl.a. at bekæmpe organiseret kriminalitet og korrupsion, hvis perspektivet om EU-medlemskab skal kunne realiseres. EU bør endvidere intensivere samarbejdet med **Tyrkiet** bl.a. med henblik på at håndtere udfordringerne med migrationsstrømme.

Der er også behov for at styrke samarbejdet inden for rammerne af **Middelhavsunionen**, og at EU fortsætter sit strategiske samarbejde med **USA** og **Rusland**. Nye strategiske partnerskaber bør etableres i forhold til f.eks. **Kina**, **Indien**, **Japan** og **Brasilien**. Dialogen med **afrikanske partnerlande** om bl.a. migration skal videreudvikles og intensiveres inden for rammerne af EU's samlede migrationsstrategi og EU-afrikanske partnerskab om mobilitet, migration og beskæftigelse. EU-Afrika strategien fra 2007, der definerer omfanget af samarbejdet inden for områderne bekæmpelse af terrorisme, transnational kriminalitet og narkotikasmugling, bør bl.a. danne grundlag for at indgå tilbagetagelsesaftaler med **Libyen**, **Tyrkiet**, **Marokko** og **Egypten**.

EU's tilgang for så vidt angår andre regioner bør være differentieret. I den forbindelse fremhæves dialogen med **de latinamerikanske og cari-**



**biske lande** om migration, narkotikasmugling og hvidvaskning af penge, samarbejde med **Afghanistan** om narkotikasmugling og samarbejde med **centralasiatiske lande** i forhold til smugling. EU skal endvidere have fokus på bekæmpelse af narkotikasmugling via **Vestafrika**.

### **3. Gældende dansk ret**

Forslaget til arbejdsprogram giver ikke anledning til at redegøre nærmere for gældende dansk lovgivning om retlige og indre anliggender. Det bemærkes herved, at der er tale om et forslag, der fastlægger de overordnede rammer for samarbejdet om retlige og indre anliggender og udstikker prioriteterne på området for den kommende 5-årige periode. Arbejdsprogrammet vil på et senere tidspunkt i perioden 2010-2014 skulle omsættes til konkrete EU-retsakter mv. om en række forskellige emner. Der vil i den forbindelse blive redegjort nærmere for indholdet af de relevante dele af dansk ret.

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

Stockholm-programmet har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

De forskellige nye EU-retsakter, der fremover bliver vedtaget som led i gennemførelsen af arbejdsprogrammet, vil kunne medføre lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser, som det – henset til arbejdsprogrammets udformning, indhold og omfang – på nuværende tidspunkt ikke er muligt at angive nærmere.

Mere overordnet kan det om de statsfinansielle konsekvenser anføres, at det fremgår af forslaget til arbejdsprogram, at EU-initiativer med henblik på gennemførelse af programmet skal søges finansieret inden for de nuværende og eksisterende økonomiske rammer. Det anføres endvidere udtrykkeligt, at Stockholm-programmet ikke foregriber de kommende forhandlinger om Fællesskabets økonomi.

### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring over forslaget til nyt arbejdsprogram.

Derimod har Kommissionens to meddelelser fra juni 2009 – henholdsvis ”Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste” (KOM(2009) 262) og ”Retfærdighed, frihed og sikkerhed i EU siden 2005: evaluering af Haag-programmet og handlingsplanen” (KOM(2009) 263) – været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, SØ- og Handelsretten, Samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolenes Tjenestemandsförening, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund, HK Landsklubben, Danmarks Domstole, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigspolitiet, Politiforbundet, Dansk Told og Skatteforbund, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Erstatningsnævnet, Datatilsynet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater (tidligere Landsforeningen af beskikkede advokater), Foreningen Danske Inkassoadvokater, Dansk InkassoBrancheforening, Det Danske Voldgiftsinstitut, Dansk Forening for Voldgift, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Dansk Røde Kors, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Red Barnet, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Center for Voldtægtsofre (Rigshospitalet), Center mod Menneskehandel, Kompetencecenter Prostitution, Joan-Søstrene (Dannerhusets rådgivning), Reden International, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre, Aktive Kvinder i Danmark, Danmarks Nationalbank, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Industri, Dansk Erhverv, Danmarks Rederiforening, Dansk IT, IT-Brancheforeningen, Telekommunikationsindustrien i Danmark, Liberale Erhvervs Råd, Akademikerne Centralorganisation, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Fagligt Fælles Forbund, Landsorganisationen i Danmark, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerklagenævnet, Forbrugerrådet, Danmarks Aktive Forbrugere, De Samvirkende Købmænd, Finans og Leasing, Finansrådet, Pengeinstitutankenævnet, Forsikring & Pension, Foreningen af Registrerede Revisorer, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Foreningen for Distance- og Internethandel, HORESTA, Håndværksrådet, Realkreditforeningen, Realkreditrådet, Danske Regioner, Kommunernes Landsforening, Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet), Aarhus Universitet (Juridisk Institut), Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut) og Handelshøjskolen i Århus (Juridisk Institut).

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra Østre Landsret, Vestre Landsret, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Datatilsynet, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Red Barnet, Joan-Søstrene, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Danmarks Rederiforening, Forbrugerombudsmanden og Realkreditrådet.

**Østre Landsret, Vestre Landsret, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Joan-Søstrene, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Forbrugerombudsmanden og Realkreditrådet** har ikke haft bemærkninger til meddelelserne.

**Datatilsynet** anfører, at Kommissionens evaluering af Haag-programmet omtaler en række initiativer, der i flere tilfælde har medført øget udveksling af personoplysninger. Initiativerne har i flere tilfælde givet Datatilsynet anledning til at udtrykke betænkeligheder i forhold til de registrerede personers privatliv. Datatilsynet finder det derfor positivt, at der sættes fokus på databeskyttelse, herunder også i forhold til tredjelande.

**Advokatrådet** anfører bl.a., at princippet om gensidig anerkendelse på det strafferetlige område bør udvides til foranstaltninger til beskyttelse af ofre og vidner og eventuelt frakendelse af rettigheder. Endvidere bør forslag om øget uddannelse også omfatte forsvarsadvokater (ikke kun dommere og anklagere). Advokatrådet tilslutter sig, at tiltaltes procedurermæssige rettigheder styrkes. Det anbefales samtidig, at der sker en evaluering af EU-lovgivningens konsekvenser for borgernes grundlæggende rettigheder. Herudover peger Advokatrådet på, at det retlige samarbejde med tredjelande rejser en række retssikkerhedsmæssige problemer.

**Landsforeningen af Forsvarsadvokater** foreslår ligeledes, at uddannelse tillige bør omfatte forsvarsadvokater. Landsforeningen anfører herudover, at den udbredte udveksling af personoplysninger ikke modsvares af tilstrækkelige beskyttelsesanordninger. Det er også Landsforeningens opfattelse, at den gensidige anerkendelse af retsafgørelser ikke giver sikkerhed for, at personer ikke bliver dømt med urette i et andet land.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører, at omdrejningspunktet for prioriteringerne bør være beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. EU bør endvidere indtage en ledende rolle i arbejdet for at skabe internationale standarder for beskyttelse af personoplysninger. Arbejdsprogrammet bør også lægge op til at styrke et mangfoldigt Europa inden for den enkelte medlemsstats grænser, ligesom indsatsen mod diskrimination og chikane bør fremhæves. Instituttet anfører særligt for så vidt angår bekæmpelse af menneskehandel, herunder handel med børn, at der bør vælges en offer-orienteret tilgang til problemet med menneskehandel.

**Red Barnet** anfører bl.a., at EU-initiativer bør være i overensstemmelse med FN's børnekonvention og charteret om grundlæggende rettigheder. Endvidere bør en EU-strategi for Barnets Rettigheder være et nøglein-

strument til at sikre en balanceret tilgang til børns rettigheder. Samtidig bør der sikres de nødvendige økonomiske ressourcer mv. til gennemførelse af strategien. Endvidere bør der i forbindelse med bl.a. seksuelt misbrug fokuseres mindre på gerningsmanden og mere på børn som ofre for forbrydelser.

**Landsforeningen Hjælp Voldsofre** anfører bl.a., at der som led i en styrkelse af ”borgernes Europa” bør indføres fælles regler om advokatbistand til voldsofre og om ensartet erstatning for forbrydelser. Der bør endvidere fortsat arbejdes for EU-regler, der beskytter udsatte personer og grupper, f.eks. ved at udvide adgangen til videoafhøring af børn.

**Danmarks Rederiforening** anfører, at eventuelle EU-regler om søfartsforhold bør være i overensstemmelse med det betydelige antal internationale konventioner på området, så uoverensstemmelser undgås.

## **6. Nærhedsprincippet**

Der er tale om et forslag til et nyt flerårigt arbejdsprogram for retlige og indre anliggender, der fastlægger de overordnede rammer for samarbejdet om retlige og indre anliggender og udstikker prioriteterne på området for den kommende 5-årige periode. Arbejdsprogrammet vil på et senere tidspunkt i perioden 2010-2014 skulle omsættes til konkrete EU-retsakter mv. om en række forskellige emner. Der vil i den forbindelse blive redegjort nærmere for de enkelte initiativers forhold til nærhedsprincippet.

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

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

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

Danmark er generelt positivt indstillet over for forslaget til nyt arbejdsprogram, der indeholder en række af de målsætninger, som fra dansk side prioriteres meget højt i forbindelse med det fremtidige samarbejde om retlige og indre anliggender.

## **9. Europa-Parlamentet**

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

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

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 16. november 2009.

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

Formandskabets forslag til nyt arbejdsprogram har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

Justitsministeriets bidrag til arbejdsprogrammet blev den 1. april 2009 oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Kommissionens to meddelelser fra juni 2009 – henholdsvis ”Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste” (KOM(2009) 262) og ”Retfærdighed, frihed og sikkerhed i EU siden 2005: evaluering af Haag-programmet og handlingsplanen” (KOM(2009) 263) – blev sammen med et grundnotat oversendt til Europaudvalget og Retsudvalget den 27. juli 2009.

## Dagsordenpunkt 2: SIS II

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

**KOM-dokument foreligger ikke.**

### Resumé

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at få forelagt en statusrapport om arbejdet med SIS II til orientering. 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 forelægge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til statusrapporten. Fra dansk side agter man at tage statusorienteringen til efterretning.

### 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 23. oktober 2009 fremlagde Kommissionen en statusrapport for arbejdet med SIS II om første milepælestest, videreudviklingen af SIS II samt beredskabsplanen i tilfælde af manglende overholdelse af milepælene. Kommissionen ventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at fremlægge en opdateret statusrapport om SIS II.*

#### Lissabon-traktaten

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

*Med Lissabon-traktatens ikrafttræden overføres det mellemfolkelige samarbejde om politi og strafferet til det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender efter reglerne i TEF afsnit IV (fremover*

*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").*

*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, tredje del, afsnit V, træffer Danmark i henhold til protokollens artikel 5 (fremover 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 Schengenlande).*

## **2. Indhold**

Rådet ventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at få forelagt en statusrapport for arbejdet med SIS II til orientering.

*Statusrapporten forventes at indeholde en beskrivelse af, hvordan arbejdet med første milepælstest skrider frem. De tekniske aspekter af milepælstesten forløber efter de foreliggende oplysninger planmæssigt, og milepælstesten forventes således at kunne gennemføres i december 2009.*

*Kommissionen forventes i tilknytning til statsrapporten at orientere om de igangværende forhandlinger mellem Kommissionen og leverandøren*

*af systemet om kontraktvilkårene for milepælstestene. Efter det oplyste er der fortsat en række udeståender, inden kontrakten kan indgås. Da de tekniske aspekter af første milepælstest forløber planmæssigt, er Kommissionen indstillet på at fortsætte de forberedende tests sideløbende med forhandlingerne med systemleverandøren.*

Det er således fortsat forventningen, at overgangen til SIS II kan ske i 4. kvartal af 2011.

### **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 eller statsfinansielle konsekvenser.

### **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 holdninger til statusorienteringen.

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

Fra dansk side forventer man at kunne tage statusrapporten til efterretning.

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

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



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

Sagen om SIS II har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *16. november 2009*.

## **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 *23. oktober 2009*.

### **Dagsordenpunkt 3: EU's indsats mod terrorisme**

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

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

#### **Resumé**

EU's indsats mod terrorisme har gennem de seneste år løbende været drøftet i Rådet (retlige og indre anliggender) og blandt stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd, og der er i den forbindelse truffet beslutning både om overordnede rammer for indsatsen og om konkrete tiltag på området. Rådet (retlige og indre anliggender) forventes på rådsmødet den 30. november – 1. december 2009 at få præsenteret EU anti-terror-koordinatorens halvårslige statusrapport vedrørende gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for indsatsen mod terrorisme samt en rapport, der bl.a. følger op på koordinatorens tidligere henstillinger på området. Sagen vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side er man positiv over for de eksisterende tiltag i EU's indsats mod terrorisme, og man agter således at tage præsentationen til efterretning.

#### **1. Baggrund**

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

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

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

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

på gennemførelsen af handlingsplanen to gange årligt; første gang på Det Europæiske Råds møde i december 2004.

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

Med henblik på en øget synliggørelse af de strategiske henstillinger udformet på grundlag af SitCen rapporter siden 2005 godkendte Rådet på rådsmødet den 12.-13. juni 2007 et forslag om, at de eksisterende strategiske henstillinger optages som et addendum til EU's handlingsplan mod terrorisme, herunder at de strategiske henstillinger vurderes halvårligt i forbindelse med afrapporteringen om gennemførelsen af EU's handlingsplan mod terrorisme.

Som forudsat med Det Europæiske Råds beslutninger om jævnlige afrapporteringer og evalueringer forventes det, at EU's anti-terrorkoordinator – Gilles de Kerchove – på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 vil præsentere en halvårlig afrapportering om gennemførelsen af EU's strategi- og handlingsplan mod terrorisme samt en rapport, der bl.a. følger op på koordinatorens tidligere henstillinger på området.

### Lissabon-traktaten

*Eventuelle konkrete forslag til retsakter med henblik på udmøntning af de omtalte fokusområder vil ikke blive vedtaget, inden Lissabon-traktaten træder i kraft.*

*Sådanne forslag på området må i givet fald forventes at blive fremsat på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i TEF afsnit IV (fremover 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 hen-*

*hold til TEUF, tredje del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").*

## **2. Indhold**

I overensstemmelse med Det Europæiske Råds beslutning truffet på dets møde den 17.-18. juni 2004 om at se nærmere på gennemførelsen af EU's handlingsplan mod terrorisme to gange årligt forventes der på rådsmødet den 30. november – 1. december 2009 en afrapportering vedrørende status for gennemførelsen af EU's strategi- og handlingsplan mod terrorisme, herunder om indsatsen mod terrorfinansiering og en vurdering af de strategiske henstillinger.

### **2.1. Statusrapporten**

Anti-terrorkoordinatorens halvårslige rapport indeholder en beskrivelse af igangværende projekter inden for rammerne af EU's strategi og handlingsplan mod terrorisme. *Anti-terrorkoordinatorens rapport er denne gang opdelt i fem hovedoverskrifter: forebygge, beskytte, forfølge, reagere og internationalt samarbejde.*

#### Forebygge

Projekterne under denne overskrift er iværksat med henblik på at forhindre terrorisme ved at håndtere de faktorer, der kan føre til radikaliserings og rekruttering. I den forbindelse nævnes bl.a. arbejdet med EU's strategi og handlingsplan til bekæmpelse af radikaliserings og rekruttering til terrorisme, herunder indsatsen i de seks medlemsstater, der har påtaget sig ansvaret for arbejdet med en række centrale områder for terrorbekæmpelse. Danmark har i den forbindelse med udgangspunkt i regeringens handlingsplan om forebyggelse af ekstremistiske holdninger og forebyggelse af radikaliserings blandt unge (offentliggjort den 30. januar 2009) påtaget sig at lede et projekt vedrørende "af-radikalisering", navnlig blandt unge. Arbejdet hermed varetages i et samarbejde mellem Integrationsministeriet og Politiets Efterretningstjeneste. Rapporten indeholder endvidere en status for det såkaldte "Check the Web"-projekt.

#### Beskytte

Projekterne under denne overskrift er iværksat med henblik på at beskytte EU's borgere og mindske sårbarheden over for angreb. I den forbindelse nævnes bl.a. arbejdet med implementeringen af SIS II, rådsafgørelsen om adgang til søgning i visum-informationssystemet (VIS), der blev

vedtaget i juni 2008, samt handlingsplanen for øget sprængstofsikkerhed, der blev vedtaget af Rådet i april 2008. *Der lægges endvidere bl.a. vægt på EU's indsats for bedre transportsikkerhed samt Unionens rolle inden for europæisk forskning og innovation på sikkerhedsområdet.*

### Forfølge

Projekterne under denne overskrift er iværksat med henblik på at efterforske terrorisme på tværs af medlemslandenes grænser og uden for EU. I den forbindelse nævnes bl.a. projekter vedrørende informationsdeling, gensidig anerkendelse, finansiering af terrorisme og operationelt samarbejde, *herunder Europol's fremtidige rolle på området på grundlag af Rådets afgørelse af 6. april 2009 om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol).*

### Reagere

Projekterne under denne overskrift er iværksat med henblik på at give EU redskaber til at styre og mindske følgerne af eventuelle terrorangreb. I den forbindelse nævnes bl.a. projekter vedrørende kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare risici, civilbeskyttelse samt teknisk assistance.

### Internationalt samarbejde

*Projekterne under denne overskrift er iværksat med henblik på at styrke samarbejdet om terrorbekæmpelse mellem på den ene side EU og på den anden side tredjelande og internationale organisationer, herunder FN. I den forbindelse fremhæves navnlig samarbejdet med USA og en række lande på Vestbalkan samt EU's tekniske assistance mv. til bl.a. Pakistan.*

## **2.2. Rapport vedrørende EU's terrorbekæmpelse**

Det forventes, at EU's anti-terrorkoordinatør på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 – ud over sin halvårlige statusrapport vedrørende gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for indsatsen mod terrorisme – vil præsentere en rapport, der bl.a. indeholder koordinatorens bidrag til fastlæggelse af de fremtidige prioriteter på området.

*I rapporten anfører anti-terrorkoordinatøren forslag til 10 fokusområder, som EU bør prioritere i indsatsen mod terrorisme. I punktform drejer det sig om følgende:*

1. *Støtte til ofre for terrorisme.*

2. Sikring af menneskerettigheder.
3. Bekæmpelse af radikaliserings og rekruttering til terrorisme.
4. Sammenhængen mellem EU's sikkerheds- og udviklingspolitik i relation til tredjelande.
5. Styrkelse af de fælles lovgivningsmæssige rammer.
6. Informationsstyring og databeskyttelse.
7. Sikring af mulige mål for terrorisme, herunder øget fokus på beredskabsplaner mv.
8. Sikring af kritisk infrastruktur og internettet.
9. Øget brug af partnerskaber mellem offentlige og private aktører, herunder med henblik på sikring af mulige mål for terrorisme.
10. Forskning og innovation på sikkerhedsområdet.

*Anti-terrorkoordinatoren forventes at ville uddybe de enkelte områder i sin endelige afrapportering til Rådet. Mere generelt anfører koordinatoren, at truslen fra terrorisme er omskiftelig, men at der ikke er grundlag for at antage, at terrortruslen skulle være aftagende. Det er derfor afgørende, at arbejdet med gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for indsatsen mod terrorisme fortsættes, og at indsatsen løbende tilpasses til det aktuelle trusselsbillede.*

### **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 beskrevne tiltag i EU's indsats mod terrorisme.

## **9. Europa-Parlamentet**

Den halvårlige statusrapport har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet. Formandskabet orienterer imidlertid løbende Parlamentet om EU's indsats mod terrorisme.

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

Sagen har senest været sendt i skriftlig høring i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *16. november 2009*.

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

Et samlenotat om *den seneste* status for EU's indsats mod terrorisme blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for råds-mødet (retlige og indre anliggender) den *4.-5. juni 2009*.

## **Dagsordenpunkt 4: Forslag til en EU-strategi om informationsstyring**

Nyt notat.

**KOM-dokument foreligger ikke.**

### **Resumé**

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at få forelagt et udkast til en EU-strategi om informationsstyring med henblik på Rådets vedtagelse. Strategien, som angår udveksling af oplysninger mellem de kompetente myndigheder, der har ansvaret for at sikre EU's interne sikkerhed, vedrører alene metoden i forbindelse med udvikling, gennemførelse og evaluering af initiativer på området. Strategien indeholder således ikke konkrete forslag til nye retsakter mv. om udveksling af oplysninger og fastsætter ikke fremtidige prioriteter på området. 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 agter man at tilslutte sig vedtagelsen af udkastet til strategi.

### **1. Baggrund**

I Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union lægges bl.a. vægt på en forbedret udveksling af oplysninger med henblik på kriminalitetsbekæmpelse. I overensstemmelse hermed følger det af handlingsplanen om gennemførelse af Haag-programmet, at der skal fastlægges en politik med henblik på en sammenhængende strategi for udvikling af informationsteknologi til støtte for indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af oplysninger.

På den baggrund har det svenske formandskab fremlagt et udkast til en EU-strategi om informationsstyring. Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at få forelagt udkastet med henblik på vedtagelse.

### Lissabon-traktaten

Konkrete forslag til retsakter med henblik på gennemførelse af strategien vil ikke blive vedtaget, inden Lissabon-traktaten træder i kraft.

Sådanne forslag på området må i givet fald forventes at blive fremsat på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre



anligger i TEF afsnit IV (fremover 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**

### **2.1. Generelt**

Formålet med strategien er at støtte, strømline og lette udvekslingen af oplysninger mellem de kompetente myndigheder, der har ansvaret for at sikre EU’s interne sikkerhed, herunder navnlig politimyndigheder, toldmyndigheder og øvrige judicielle myndigheder i medlemsstaterne, der beskæftiger sig med kriminalitetsbekæmpelse.

Strategien vedrører alene metodologien i forbindelse med udvikling, gennemførelse og evaluering af initiativer vedrørende udveksling af oplysninger mellem EU-medlemsstaterne mv. Strategien indeholder således ikke konkrete forslag til nye retsakter om udveksling af oplysninger mv. Strategien fastsætter endvidere ikke fremtidige prioriteter på området.

Der lægges med strategien op til et styrket samarbejde mellem alle berørte aktører for at sikre en effektiv udveksling af oplysninger med henblik på kriminalitetsbekæmpelse. Strategien skal således i relevant omfang inddrages i overvejelserne hos såvel medlemsstaterne som i Rådet og Kommissionen i forbindelse med udviklingen af nye mekanismer til informationsudveksling på EU-niveau.

Den nærmere udmøntning af strategien vil skulle fastlægges i en handlingsplan, der forventes forelagt Rådet på et senere tidspunkt.

### **2.2. Strategiens nærmere indhold**

EU-strategien om informationsstyring indeholder otte fokusområder ind delt i følgende fire overskrifter:

## I. Behov og krav

Det følger af udkastet til strategien, at der – forud for udviklingen af nye mekanismer til informationsudveksling på EU-niveau – skal foretages en vurdering af behovet for, kravene til og merværdien af en sådan mekanisme (fokusområde 1). Udviklingen af nye mekanismer mv. skal endvidere understøtte eksisterende arbejdsgange og modeller for udveksling af oplysninger på retshåndhævelsesområdet (fokusområde 2), hvilket forudsætter en kortlægning over bl.a. medlemsstaternes praktiske procedurer mv. Derudover skal det sikres, at udviklingen understøtter både kravene til databeskyttelse og de praktiske operationelle behov (fokusområde 3).

## II. Interoperabilitet og omkostningseffektivitet

Det følger af udkastet til strategien, at det både i forhold til praktiske procedurer og tekniske løsninger må sikres, at der er interoperabilitet (produkters og systemers evne til at arbejde sammen), og at der sker en koordinering, hvilket bl.a. indebærer, at man i videst muligt omfang bør anvende eksisterende standardiserede løsninger (fokusområde 4). Der lægges endvidere vægt på nødvendigheden af udnyttelse af velfungerende tekniske systemer mv. med henblik på bl.a. at nedbringe omkostningerne forbundet med udvikling af nye systemer (fokusområde 5).

## III. Beslutningstagen og udviklingsprocesser

Det følger af udkastet til strategien, at medlemsstaterne skal involveres allerede i forbindelse med de indledende udviklingsprocesser vedrørende mekanismer til informationsudveksling på EU-niveau, der typisk får en betydelig indvirkning på medlemsstaternes praktiske processer mv. (fokusområde 6). Hertil kommer, at der bør være en klar ansvarsfordeling mellem de involverede aktører, hvilket kan medvirke til at sikre den fornødne kvalitet og effektivitet i processen (fokusområde 7).

## IV. Tværfaglig tilgang

Det følger endelig af udkastet til strategien, at man i forbindelse med informationsstyring og informationsudveksling på EU-niveau bør fokusere på formålet med udvekslingen af oplysninger mv. i modsætning til en såkaldt kompetencebaseret tilgang, hvor det afgørende for udvekslingen er, hvilken myndighed der henholdsvis besidder og anmoder om de givne oplysninger. Dermed vil der bedre kunne sikres en effektiv udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne uanset eventuelle forskelle i de na-

tionale strukturer, herunder navnlig på retshåndhævelsesområdet (fokusområde 8).

### **3. Gældende dansk ret**

Strategien giver ikke anledning til at redegøre for gældende ret.

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

Strategien har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

### **6. Nærhedsprincippet**

Sagen giver ikke 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 strategien.

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

Fra dansk side er man positiv over for udkastet til en EU-strategi om informationsstyring.

### **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 16. november 2009.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget.

## **Dagsordenpunkt 5: Eksterne relationer inden for retlige og indre anliggender**

Nyt notat.

**KOM-dokument foreligger ikke.**

### **Resumé**

Formandskabet har lagt op til, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggende) den 30. november – 1. december 2009 orienteres om aktuelle aktiviteter vedrørende eksterne relationer inden for retlige og indre anliggender. Der forventes en kort orientering om afholdte møder med USA og Vestbalkan samt forberedelsen af et møde med Rusland. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side agter man at tage orienteringen til efterretning.

### **1. Baggrund**

EU afholder løbende møder med samarbejdspartnere fra tredjelande vedrørende retlige og indre anliggender. På disse møder drøftes en række emner, som har interesse for samarbejdet mellem parterne på RIA-området.

Formandskabet har lagt op til, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggende) den 30. november – 1. december 2009 kort orienteres om aktuelle aktiviteter vedrørende eksterne relationer inden for retlige og indre anliggender.

### **2. Indhold**

Formandskabet forventes bl.a. at orientere om følgende aktuelle aktiviteter vedrørende eksterne relationer inden for retlige og indre anliggender:

- Ministermøde mellem EU og USA den 27.-28. oktober 2009.
- Ministermøde mellem EU og Vestbalkan den 16-17. november 2009.
- Forberedelse af møde i det Permanente Partnerskabsråd (PPC) mellem EU og Rusland, som afholdes den 2. december 2009.

På ministermødet mellem EU og USA drøftede man bl.a. status for samarbejdsaftalen mellem EU og USA om udlevering og gensidig retshjælp, samarbejde om bekæmpelse af terrorisme (herunder lukningen af Guantanamo-lejren), samarbejdet om bekæmpelsen af korrupsion og menne-

skehandel og udvidelsen af programmet for visumfritagelse (Visa Waiver).

På ministermødet mellem EU og Vestbalkan drøftede man bl.a. samarbejdet omkring bekæmpelse af korruption, organiseret kriminalitet og narkotika samt mulighederne for at styrke det retlige samarbejde inden for civil- og strafferetten.

På mødet i det Permanente Partnerskabsråd mellem EU og Rusland vil der ifølge den foreløbige dagsorden bl.a. blive tale om drøftelser af visum- og grænsespørgsmål, bekæmpelse af korruption, organiseret kriminalitet og narkotika samt samarbejdet inden for civil- og strafferetten.

### **3. Gældende dansk ret**

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

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

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring i sagen.

### **6. Nærhedsprincippet**

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

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

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

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

Fra dansk side agter man at tage orienteringen til efterretning.

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

Sagen skal ikke forelægges for Europa-Parlamentet.

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

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 16. november 2009.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget.

## Dagsordenpunkt 6: E-justice

*Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.*

### Resumé

På rådsmødet den 12.-13. juni 2007 blev det under tysk formandskab besluttet at nedsætte en rådsarbejdsgruppe, der skulle arbejde med at fremme "e-justice", hvorved forstås anvendelse af elektronisk kommunikation og elektroniske redskaber mellem de retlige aktører i medlemsstaterne. Arbejdsgruppen arbejder navnlig med at skabe rammerne for etablering af en fælles europæisk e-justice-portal på internettet. E-justice-portalen skal have til formål at forbedre de retlige aktørers muligheder for at anvende elektroniske redskaber i grænseoverskridende sager, f.eks. gennem etablering af nogle fælles søgemekanismer, der vil kunne gøre brugere i stand til at søge oplysninger i flere medlemsstaters registre, *herunder insolvensregistre*. E-justice-portalen vil også kunne danne rammen for grænseoverskridende bevisoptagelse eller bevisførelse under anvendelse af videokonferenceudstyr. *Arbejdsgruppen arbejder endvidere med mulighederne for at etablere et fælles identifikationssystem og fælles standarder for oplysninger (metadata) om national retspraksis*. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008 blev vedtaget en handlingsplan for det videre arbejde med e-justice. Fra dansk side stiller man sig generelt positiv over for arbejdet med e-justice, som indtil videre er baseret på frivillighed og fremme af "best practice" og standarder. *På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 forventes det, at Rådet vil få forelagt en rapport fra e-justice-arbejdsgruppen om status for arbejdet med at fremme e-justice*. Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen. *Fra dansk side agter man at tage arbejdsgruppens rapport til efterretning*.

### 1. Baggrund

På et møde i Coreper II den 20. december 2006 blev det besluttet at indlede drøftelser om "e-justice", dvs. benyttelse af informations- og kommunikationsteknologi inden for det retlige område, f.eks. e-mail, videoafhøring, elektroniske lovdata-baser mv. Arbejdsgruppen vedrørende juridisk databehandling blev i den forbindelse pålagt at overveje situationen med hensyn til fastlæggelse af medlemsstaternes krav og vurdere mulighederne for en samlet indsats på området.

Desuden blev emnet e-justice drøftet på det uformelle rådsmøde den 15.-16. januar 2007 i Dresden på baggrund af et af det tyske formandskab udarbejdet oplæg til, hvordan man inden for RIA-området kan forbedre

brugen af e-justice. På mødet var der bred opbakning fra medlemsstaterne til at fremme arbejdet med e-justice på tværs af grænserne.

Sagen blev endvidere forelagt Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. juni 2007, hvor rådet vedtog en række rådskonklusioner, herunder specielt om nedsættelse af en permanent arbejdsgruppe i rådsregi (e-justice-arbejdsgruppen), der udgør et koordinerende forum for tekniske, decentrale løsninger inden for informations- og kommunikationsteknologien.

E-justice blev endvidere drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2007, hvor Rådet opfordrede arbejdsgruppen til at fortsætte arbejdet med e-justice i overensstemmelse med de prioriteringer, som arbejdsgruppen havde anført i en rapport til Rådet.

E-justice er også blevet drøftet på et uformelt rådsmøde den 24.-26. januar 2008 under slovensk formandskab, hvor emner som udarbejdelse af en tidsplan for arbejdet, koordination og vedligeholdelse af e-justice-portalen på centralt niveau og finansiering af projektet blev drøftet.

Kommissionen afgav den 2. juni 2008 en meddelelse om e-justice. Meddelelsen har til formål at udforme en global strategi for Kommissionen vedrørende e-justice, som på et bredere plan forholder sig til eksisterende og planlagte fællesskabsinstrumenter som f.eks. strafferegistre og en elektronisk betalingspåkravsprocedure.

På baggrund af Kommissionens meddelelse udarbejdede arbejdsgruppen en flerårig handlingsplan for det videre arbejde med e-justice, som blev vedtaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008.

Det Europæiske Råd udtalte på mødet den 19.-20. juni 2008 sin støtte til arbejdet med at opbygge en fælles e-justice-portal inden udgangen af 2009.

Herudover har e-justice været genstand for drøftelser på det uformelle rådsmøde den 15.-16. januar 2009, og på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009 orienterede det tjekkiske formandskab om status for gennemførelse af handlingsplanen.

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



*Senest fik Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 forelagt en rapport fra e-justice-arbejdsgruppen om status for arbejdet med at fremme e-justice.*

### Lissabon-traktaten

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

*Hvis der fremover måtte vise sig behov for at indføre konkrete EU-retsakter henblik på gennemførelse af e-justice, vil sådanne forslag i givet fald forventes at blive fremsat (bl.a.) på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i TEF afsnit IV (fremover 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 ("retsforbehold").*

## **2. Indhold**

Rådet besluttede på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. juni 2007, at der skulle gøres en indsats på e-justice-området med henblik på at oprette et decentraliseret e-justice-system i EU, som giver adgang til de eksisterende eller fremtidige edb-systemer på nationalt plan eller på fællesskabsplan. Rådet vedtog en række konklusioner, der satte rammerne for det fremtidige arbejde med e-justice bl.a.:

- At arbejdet med e-justice skal være af ikke-lovgivningsmæssig karakter, men skal foregå i samarbejde med de rådsorganer, der har kompetence til at behandle lovgivningsmæssige forslag.
- At der skal etableres en teknisk platform på europæisk plan, der giver adgang til eksisterende eller fremtidige elektroniske systemer på det retlige område på nationalt, fællesskabs- og, hvor det måtte være relevant, internationalt plan.

Ifølge konklusionerne fra rådsmødet i juni 2007 skulle følgende områder tillægges særlig prioritet i det fortsatte arbejde med e-justice:

- Oprettelse af den europæiske platform (e-justice-portalen).
- Tilvejebringelse af betingelserne for et netværk, hvori indgår straferegistre, insolvensregistre, handelsregistre, virksomhedsregistre og tingbøger.
- Iværksættelsen af forberedelserne til en elektronisk metode for det europæiske betalingspåkrav i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1896/2006.
- Initiativer med henblik på at fremme anvendelsen af videoteknologi ved kommunikation i grænseoverskridende retssager, herunder særligt i relation til bevisoptagelse og -førelse.

E-justice blev senere drøftet på et uformelt rådsmøde den 1.-2. oktober 2007, hvor der var bred enighed om, at arbejdet med e-justice skal baseres på frivillighed og koncentrerer om udveksling af erfaringer – ”best practices” – medlemsstaterne imellem.

Det er tanken, at den tekniske platform (e-justice-portalen) skal være en fælles indgang til EU-lovgivningen og den nationale lovgivning. Ved at integrere medlemsstaternes og EU's internetressourcer vil portalen give adgang til retsinformation, retslige og administrative myndigheders hjemmesider, registre, databaser og andre tilgængelige tjenester med henblik på at lette borgernes og juristernes daglige arbejdsopgaver inden for det europæiske retlige område.

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

Arbejdsgruppen har indtil videre navnlig koncentreret sig om arbejdet med at skabe de tekniske og indholdsmæssige rammer for e-justice-portalen, der bl.a. skal kunne danne grundlag for, at retlige aktører og muligvis i et vist omfang borgere kan få adgang til de forskellige registre i de øvrige medlemsstater, herunder f.eks. kriminalregistre, tinglysnings- og matrikelregistre, insolvensregistre mv. Der arbejdes således hen imod, at portalen kommer til at indeholde en række forskellige såkaldte fællesøgefunktioner, der skal gøre brugere af portalen i stand til elektronisk at søge oplysninger i flere forskellige medlemsstaters registre samtidig via e-justice-portalen.

Arbejdsgruppen har udarbejdet en portal-prototype, der giver brugerne mulighed for at søge bredt i en række medlemsstaters insolvens- og tolkeregistre. Prototypen anvendes af arbejdsgruppen og er ikke åben for offentligheden. På baggrund af prototypen *diskuterer* arbejdsgruppen for-

skellige aspekter af sikkerheden omkring portalen, herunder brugeridentifikation, autentifikation og databeskyttelse. *Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der skal arbejdes på sammenkobling af medlemsstaternes insolvensregistre. Det bemærkes i den forbindelse, at Danmark – ligesom enkelte andre medlemsstater – har gjort opmærksom på, at der her i landet ikke eksisterer et insolvensregister.*

Vedrørende spørgsmålet om grænseoverskridende bevisoptagelse, særligt videokonferencer, nedsatte e-justice-arbejdsgruppen en undergruppe bestående af en række medlemslande, herunder Danmark, der skulle undersøge mulighederne for at skabe de tekniske og indholdsmæssige rammer for afholdelse af grænseoverskridende videokonferencer eventuelt via e-justice-portalen. Arbejdet har i første række taget sigte på at udveksle erfaringer, finde tekniske standarder og udarbejde en manual om fremgangsmåden ved afholdelse af videokonferencer. *Det forventes, at rådssekretariatet distribuerer manualen og en informationspjece til de relevante myndigheder i medlemsstaterne i nærmeste fremtid. For tiden indhentes der desuden oplysninger om videokonferenceudstyr ved de nationale domstole til brug for e-justice-portalen.*

*Arbejdsgruppen arbejder endvidere med mulighederne for at etablere et fælles identifikationssystem og fælles standarder for oplysninger (metadata) om national retspraksis. Der har været nedsat en arbejdsgruppe, som har undersøgt mulighederne for adgang til medlemsstaternes retspraksis. Arbejdsgruppen har i en rapport anbefalet, at der etableres et fælles identifikationssystem og fælles standarder for oplysninger om national retspraksis. Arbejdsgruppens rapport og anbefalinger er for tiden genstand for nærmere drøftelser.*

*I overensstemmelse med Rådets handlingsplan arbejdes der desuden med udvikling af flersprogede juridiske glossarer (ordlister med forklaringer eller oversættelser) til e-justice-portalen. Der er således blevet nedsat en uformel arbejdsgruppe, der skal overveje fremgangsmåden i forbindelse med etablering af glossarerne nærmere. En række medlemsstater har udtrykt ønske om, at et glossar på insolvensrettens område prioriteres i denne sammenhæng.*

Den handlingsplan for det fremtidige arbejde med e-justice, som rådet vedtog på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008, inddrager Kommissionens meddelelse om e-justice af 2. juni 2008. Handlingsplanen skal bl.a. sikre, at e-justice-projektet i højere grad kommer til at inddrage alle medlemsstater. *Handlingsplanen skulle end-*

*videre sikre, at der inden udgangen af 2009 blev udarbejdet en funktionel version af e-justice-portalen. Den leverandør, som i henhold til en kontrakt med Kommissionen har forpligtet sig til at levere den første version af e-justice-portalen, har imidlertid meddelt, at det ikke er muligt at levere den funktionelle version af e-justice-portalen til tiden. Den oprindelig planlagte indvielse af portalen, som skulle afholdes i Stockholm den 15. december 2009, er derfor blevet aflyst. Rådets handlingsplan vil løbende blive opdateret, efterhånden som arbejdet skrider frem.*

Kommissionen har i forlængelse af den vedtagne handlingsplan påtaget sig at varetage den tekniske udvikling af portalen i tæt samarbejde med medlemsstaterne. Der er i den forbindelse blevet nedsat en teknisk ekspertgruppe, som Danmark deltager i. Kommissionen har på arbejdsgruppeniveau opnået enighed med medlemsstaterne om indholdet af portalens første udgave. Portalen vil i første omgang primært komme til at indeholde information om bl.a. retshjælp og videokonferencer samt links til andre hjemmesider. *Mål og tidshorisont for portalens nærmere indhold fremgår i øvrigt af en 'road-map' for arbejdet, som er udarbejdet af Kommissionen.*

*Det svenske formandskab præsenterede på det seneste møde i arbejdsgruppen et dokument om ansvaret for administration af portalens indhold. Efter indvielsen af portalen er det tanken, at medlemsstaterne skal overtage ansvaret for medlemsstaternes egne sider. Medlemsstaterne skal herefter selv stå for at revidere og opdatere indholdet og uploade det på siderne, og det vil af hver enkelt side på portalen fremgå, hvem der har ansvaret for siden. Der vil i hver medlemsstat blive udpeget en kontaktperson for de nationale sider. Det kan i den forbindelse oplyses, at der alene er tale om et begrænset antal sider for den enkelte medlemsstat. Det bemærkes, at Kommissionen bl.a. fortsat vil have ansvaret for oversættelse af indholdet på medlemsstaternes sider.*

*På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 forventes det, at Rådet vil få forelagt en rapport fra e-justice-arbejdsgruppen om status for arbejdet med at fremme e-justice. Rapporten vil redegøre for en række emner, bl.a. det løbende arbejde med at udvikle e-justice-portalen og ansvaret for administration af portalens indhold. Det forventes, at Rådet vil blive opfordret til at tage rapporten til efterretning og bekræfte, at arbejdsgruppen skal fortsætte arbejdet med at etablere e-justice-portalen.*

### **3. Gældende dansk ret**

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

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

Rapporten har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

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

### **5. Høring**

Det daværende formandskab fremlagde på et møde i arbejdsgruppen den 18. september 2007 et forslag til en teknisk arkitektur for e-justice-portalen.

Justitsministeriet har på den baggrund den 2. oktober 2007 foretaget høring af følgende myndigheder over forslaget til teknisk arkitektur: Kort- og Matrikelstyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Datatilsynet, Civilstyrelsen, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen.

Datatilsynet har i den forbindelse peget på, at det er vigtigt, at der ved udformningen af den tekniske arkitektur tages hensyn til reglerne om beskyttelse af personlige oplysninger, herunder at det sikres, at der er en ansvarlig myndighed og et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for dataoverførsler, der foretages i e-justice-regi.

### **6. Nærhedsprincippet**

Sagen vurderes ikke på nuværende tidspunkt at give anledning til spørgsmål vedrørende nærhedsprincippet.

### **7. Andre medlemsstaters kendte holdninger**

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

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

Fra dansk side er man positiv over for, at der arbejdes videre med at fremme og koordinere anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi i grænseoverskridende sager mv. Det må dog naturligvis i givet fald ske inden for betryggende rammer, herunder i overensstemmelse med kravene om databeskyttelse. Disse rammer vil selvsagt kunne være forskellige fra område til område. Udgangspunktet bør være decentrale løsninger, der hviler på frivillighed, hvor den enkelte medlemsstat selv kan vurdere, hvordan og i hvilket omfang medlemsstaten kan og ønsker at deltage.

## **9. Europa-Parlamentet**

Sagen har ikke været forelagt Europa-Parlamentet. Europa-Parlamentet har dog på eget initiativ afgivet en resolution af 18. december 2008 med en række anbefalinger til Kommissionen om e-justice.

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

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *16. november 2009*.

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

Sagen om e-justice har flere gange været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg, senest til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) *den 4.-5. juni 2009*.

## **Dagsordenpunkt 7: Undertegnelse af aftale mellem EU og Japan om gensidig retshjælp i straffesager**

Nyt notat.

**KOM-dokument foreligger ikke.**

### **Resumé**

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at få forelagt et udkast til aftale om gensidig retshjælp i straffesager mellem EU og Japan med henblik på Rådets godkendelse af aftalen. Der forventes tillige fremlagt et forslag til rådsafgørelse vedrørende bemyndigelse af formandskabet til at underskrive aftalen på vegne af EU. Med aftalen skabes et fælles sæt af regler for samarbejde om gensidig retshjælp mellem EU og Japan. Sagen giver ikke anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen. Fra dansk side støtter man, at aftaleudkastet underskrives på EU's vegne.

### **1. Baggrund**

Japan tilkendegav i 2007, at man ønskede at styrke samarbejdet i straffesager med EU, og der har efterfølgende været uformelle drøftelser mellem EU og Japan om muligheden for at indgå en retshjælpsaftale på det strafferetlige område.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009 godkendte Rådet et mandat til formandskabet med henblik på at indlede forhandlinger med Japan om indgåelse af en aftale om gensidig retshjælp i straffesager. Der er efterfølgende opnået enighed mellem parterne om et udkast til aftale.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 fremlægger et udkast til aftale mellem EU og Japan med henblik på Rådets godkendelse. Der forventes tillige fremlagt et forslag til rådsafgørelse vedrørende bemyndigelse af formandskabet til at underskrive aftalen på vegne af EU.

Rådet vil på et senere tidspunkt få forelagt aftalen til (endelig) indgåelse, når alle EU's medlemsstater samt Japan har opfyldt de krav, der måtte gælde ifølge deres egne forfatningsmæssige procedurer.

## Lissabon-traktaten

Aftalen mellem EU og Japan vil ikke blive indgået, inden Lissabon-traktaten træder i kraft.

Rådets beslutning om (endelig) indgåelse af aftalen vil således skulle træffes på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i TEF afsnit IV (fremover tredje del, afsnit V – sammenholdt med femte 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”).

Danmark vil således ikke kunne deltage i indgåelsen af aftalen mellem EU og Japan.

## **2. Indhold**

### **2.1. Generelt**

Forslaget til rådsafgørelse er baseret på TEU artikel 38, jf. artikel 24, hvorefter Rådet kan bemyndige formandskabet (der om nødvendigt bistås af Kommissionen), til at indlede forhandlinger med en eller flere stater eller internationale organisationer om indgåelse af en aftale om politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager. Sådanne aftaler indgås af Rådet med enstemmighed efter henstilling fra formandskabet.

Der henvises i øvrigt til det anførte under pkt. 1 om betydningen af Lissabon-traktatens ikrafttræden.

### **2.2. Hovedelementerne i aftaleudkastet**

Udkastet til aftale fastlægger de nærmere regler for fremsendelse og behandling af anmodninger om gensidig retshjælp i straffesager mellem EU og Japan. Aftalen omhandler alene retshjælp, men derimod ikke udlevering, overførsel af retsforfølgningen i straffesager eller fuldbyrdelse af en idømt straf (bortset fra afgørelser om konfiskation).



Aftaleudkastet medfører en forpligtelse for parterne til i videst muligt omfang at yde retshjælp. I forbindelse med fuldbyrdelse af en anmodning kan der dog kun ydes retshjælp, hvis de anmodede efterforsknings- eller retsskridt er i overensstemmelse med den nationale lovgivning i det anmodede land.

I lighed med andre traditionelle retshjælpsaftaler (f.eks. Europarådets konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager, konventionen af 29. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og den netop indgåede aftale om gensidig retshjælps i straffesager mellem EU og USA) vedrører aftaleudkastet bl.a. fremskaffelse af beviser og udlevering af bevismateriale, akter eller dokumenter. Udkastet indeholder ligeledes regler om retshjælp i form af bl.a. ransagning, beslaglæggelse, konfiskation af udbytte og genstande, der stammer fra strafbare handlinger, indenretlige afhøringer, udveksling af oplysninger om bankoplysninger mv., videoafhøringer, midlertidig overførsel af frihedsberøvede personer med henblik på at afgive vidneforklaringer og udveksling af oplysninger om idømte straffe.

Udkastet indeholder en række afslagsgrunde, som parterne kan vælge at gøre brug af i det konkrete tilfælde (fakultative afslagsgrunde). En anmodning om retshjælp kan således bl.a. afslås, hvis anmodningen vedrører et forhold, som betragtes som en politisk forbrydelse eller en forbrydelse, der har forbindelse med en politisk forbrydelse, hvis efterkommelse af anmodningen vil kunne krænke det anmodede lands suverænitæt, bringe landets sikkerhed i fare, stride mod almindelige retsprincipper (ordre public) eller skade andre livsvigtige interesser, hvis der er vægtige grunde til at antage, at anmodningen er fremsat på grund af pågældendes racemæssige eller etniske oprindelse, nationalitet, politiske holdninger, religiøse eller filosofiske overbevisning eller seksualitet, eller hvis fuldbyrdelse vil stride mod princippet om ne bis in idem (dvs. princippet om, at en person ikke må retsforfølges to gange for samme forbrydelse).

Hvis der er tale om et indgreb, der kræver gennemførelse ved tvang (f.eks. ransagning og beslaglæggelse), kan en anmodning endvidere afslås, hvis det forhold, der ligger til grund for den udenlandske anmodning om bistand, ikke er strafbart efter lovgivningen i det land, som er blevet anmodet om bistand. Derimod kan der ikke stilles et sådant krav om dobbelt strafbarhed, for så vidt angår foranstaltninger som ikke har karakter af tvangsindgreb (f.eks. forkyndelse).

For så vidt angår spørgsmålet om gensidig retshjælp i forbindelse med lovovertrædelser, der kan straffes med dødsstraf, bemærkes det, at et land ifølge aftaleudkastet har mulighed for at afslå retshjælp, hvis der ikke foreligger tilstrækkelig garanti fra modparten (i praksis Japan) om, at oplysningerne ikke vil blive benyttet i straffesager, hvor der kan blive tale om at anvende dødsstraf, eller (i det mindste) at en idømt dødsstraf ikke vil blive fuldbyrdet.

Udkastet til aftale indeholder endvidere bestemmelser om databeskyttelse. Det fastslås bl.a., at det anmodende land ikke uden det anmodede lands samtykke kan benytte beviser og materiale – herunder personoplysninger – til andre formål, end de som landet har angivet.

Herudover indeholder aftaleudkastet en række regler af mere teknisk karakter, herunder om udpegelse af nationale myndigheder, forholdet til andre retsakter, konsultationer, omkostninger, sprog, definitioner, territorial anvendelse og ikrafttrædelse.

### **3. Gældende dansk ret**

Danmark har – med enkelte undtagelser – ikke gennemført særlig lovgivning om gensidig retshjælp i straffesager. Det antages imidlertid med støtte i retspraksis, at udenlandske begæringer om efterforskningskridt i Danmark – f.eks. ransagning eller beslaglæggelse – kan imødekommes, uanset om fremsættelsen og behandlingen af retsanmodninger er reguleret i en aftale, der finder anvendelse mellem Danmark og den anmodende stat.

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

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

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

Danmark har ratificeret den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager samt tillægsprotokollerne til konventionen af henholdsvis 17. marts 1978 og 8. november 2001. Konventionen har gennem mange år været et særdeles nyttigt og effektivt grundlag for Danmarks retshjælpssamarbejde i forhold til de lande, som har tiltrådt konventionen. I forhold til lande som ikke har tiltrådt konventionen – f.eks. Japan – er Danmarks retshjælpssamarbejde med de pågældende lande ofte baseret på principperne i den nævnte konvention.

I EU-regi er endvidere vedtaget en konvention af 29. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem medlemsstaterne og en tillægsprotokol hertil, der smidiggør samarbejdet mellem medlemsstaterne.

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

Det kan i øvrigt oplyses, at Danmark hidtil alene har haft meget få retshjælpssager vedrørende Japan.

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

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

Hverken aftalen mellem EU og Japan om gensidig retshjælp i straffesager eller rådsafgørelsen om undertegnelse heraf har lovgivningsmæssige konsekvenser.

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

Rådsafgørelsen om undertegnelse af aftalen mellem EU og Japan om gensidig retshjælp i straffesager skønnes ikke at have statsfinansielle konsekvenser. Endvidere skønnes selve aftalen – i det omfang den vil være bindende i forhold til Danmark, jf. herved det anførte under pkt. 1 om Lissabon-traktaten – ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning henset til det samlede antal retsanmodninger der modtages og behandles af justitsvæsenet.

#### **5. Høring**

Sagen har ikke været i høring.

#### **6. Nærhedsprincippet**

Sagen ses ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

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

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

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

Danmark er positivt indstillet over for at styrke samarbejdet mellem EU og Japan på det strafferetlige område og kan tilslutte sig vedtagelsen af rådsafgørelsen om undertegnelse af aftalen mellem EU og Japan.

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

Sagen har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

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

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 16. november 2009.

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

Et udkast til forhandlingsmandat blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009.

Forslaget til rådsafgørelse om undertegnelse af aftalen mellem EU og Japan om gensidig retshjælp i straffesager har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

## **Dagsordenpunkt 8: Forslag til Rådets rammeafgørelse om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA**

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

**KOM(2009)0136.**

### **Resumé**

*Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at lægge op til en orienterede debat med udgangspunkt i forslaget til rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel. Forslaget har til formål at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning i forhold til den gældende rammeafgørelse på området. Forslaget indeholder regler om retsforfølgning af personer, der begår menneskehandel, om beskyttelse af og bistand til personer, der udsættes for menneskehandel, og om forebyggelse af menneskehandel. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vil have visse mindre statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side agter man at give udtryk for støtte til, at der tages udgangspunkt i det foreliggende forslag til rammeafgørelse i forbindelse med det videre arbejde med en styrket EU-indsats over for menneskehandel.*

### **1. Baggrund**

Formålet med forslaget *til rammeafgørelse* er at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning i forhold til den gældende rammeafgørelse på området. Forslaget bygger på den gældende rammeafgørelse, Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel samt FN's protokol om handel med mennesker, herunder særligt kvinder og børn. Kommissionen har derudover medtaget en række nye elementer.

*På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 23. oktober 2009 drøftede Rådet forslaget til ny rammeafgørelse. Rådet tilsluttede sig i den forbindelse, at der arbejdes videre med forslaget til rammeafgørelse med henblik på at søge politisk enighed på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009.*

*I lyset af Lissabon-traktatens ikrafttræden, jf. straks nedenfor, forventes formandskabet nu på rådsmødet at lægge op til en orienterede debat med udgangspunkt i forslaget til rammeafgørelse.*

## Lissabon-traktaten

*Forslaget til rammeafgørelse vil ikke blive vedtaget, inden Lissabon-traktaten træder i kraft.*

*Med Lissabon-traktatens ikrafttræden bortfalder forslag, som er fremsat med hjemmel i TEU afsnit VI om det mellemfolkelige samarbejde om politi og strafferet (søjle 3), og som ikke er vedtaget. Det vil bl.a. gælde det nævnte forslag til rammeafgørelse. Et nyt forslag på området vil herefter skulle fremsættes på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i TEF afsnit IV (fremover 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**

### **2.1. Generelt**

Forslaget er fremsat under henvisning til TEU artikel 29, artikel 31, stk. 1, litra e, og artikel 34, stk. 2, litra b. Ifølge artikel 29 har Unionen som mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem udformning af fælles handling mellem medlemsstaterne inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Det fremgår af artikel 31, stk. 1, litra e, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager bl.a. omfatter gradvis vedtagelse af foranstaltninger til fastsættelse af regler for, hvad der udgør kriminelle handlinger. Ifølge artikel 34, stk. 2, litra b, kan Rådet vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

*Der henvises i øvrigt til det anførte under pkt. 1 om betydningen af Lissabon-traktatens ikrafttræden.*

Formålet med forslaget er at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning på området. Forslaget sigter mod en tilnærmelse in-

den for tre hovedområder: 1) retsforfølgning af personer, der begår menneskehandel, 2) beskyttelse af og bistand til personer, der udsættes for menneskehandel, og 3) forebyggelse af menneskehandel.

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

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

### **2.2.1. Strafbare handlinger og sanktioner**

Ifølge forslaget skal hver medlemsstat træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at menneskehandel, medvirken til menneskehandel og forsøg på menneskehandel er strafbart.

Menneskehandel defineres i forslaget som rekruttering, transport, overførsel eller modtagelse af en person ved trusler eller ved brug af magt eller andre former for tvang, ved bortførelse, ved bedrag, ved svig, ved misbrug af magt eller udnyttelse af en sårbar stilling eller ved, at der ydes eller modtages betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har kontrol over en anden person, med henblik på udnyttelse.

Udnyttelse skal ifølge forslaget mindst omfatte ”udnyttelse af prostitution af andre eller andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde eller tvungen tjeneste, herunder tiggeri, slaveri eller slaverilignende forhold, trældom, udnyttelse af kriminelle aktiviteter eller fjernelse af organer”.

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

Forsøg og medvirken skal kunne straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsens grovhed og har en afskrækkende virkning. Juridiske personer, der ifalder strafansvar i forbindelse med menneskehandel, skal tilsvarende kunne straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsens grov-



hed og har en afskrækkende virkning. Sådanne sanktioner skal i forhold til juridiske personer omfatte bødestraf, men kan også omfatte en række andre sanktioner, såsom udelukkelse fra at modtage offentlige ydelser eller forbud mod at udøve erhvervsvirksomhed.

### **2.2.2. Straffemyndighed**

Ifølge forslaget skal hver medlemsstat have straffemyndighed (jurisdiktion) i forhold til menneskehandel, der begås i den pågældende medlemsstat.

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

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

Når menneskehandel begås af en person, der er statsborger 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.

Forslaget indeholder endelig regler, der skal sikre en hensigtsmæssig koordinering af retsforfølgningen i tilfælde af, at en lovovertrædelse hører under flere medlemsstaters straffemyndighed.

### **2.2.3. Efterforskning og retsforfølgning**

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne sikre, at der kan efterforskes og rejses tiltale i sager om menneskehandel, uanset om ofret har anmeldt forholdet eller trukket sin anmeldelse tilbage. Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at der kan rejses tiltale i en tilstrækkelig lang periode efter,

at ofret har nået myndighedsalderen. Denne periodes længde skal svare til forbrydelsens grovhed.

Efter forslaget skal det derudover være muligt ikke at retsforfølge ofre for menneskehandel eller (i det mindste) ikke at pålægge dem sanktioner for deres indblanding i ulovlige handlinger, som de har været nødt til at begå som en direkte følge af, at de har været udsat for menneskehandel.

Medlemsstaterne pålægges endvidere at sikre, at personer med ansvar for at efterforske og retsforfølge menneskehandel, dels har den nødvendige uddannelse, dels kan anvende de efterforskningsmetoder, der bruges i sager om organiseret kriminalitet.

#### **2.2.4. Ofre**

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

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

I forhold til børneofre skal medlemsstaterne sikre, at foranstaltninger, der træffes for at beskytte og bistå ofrene i deres fysiske og psykosociale rehabilitering, vedtages efter en konkret vurdering af de særlige forhold, der gør sig gældende for det enkelte offer, og under hensyntagen til barnets ønsker, behov og problemer. Derudover skal medlemsstaterne sikre passende hjælp til barneofferets familie, når denne befinder sig inden for medlemsstatens territorium.

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

Forslagets bestemmelser om beskyttelse af menneskehandelsofre tager sigte på dels at beskytte ofrene fra gerningsmændene, dels at forhindre, at

ofrene under straffesagen udsættes for nye krænkelser (såkaldt ”sekundær viktimisering”). Medlemsstaterne skal således i videst muligt omfang sikre, at offeret ikke udsættes for visuel kontakt med gerningsmanden, unødvendig afhøring om privatlivet, afgivelse af vidneforklaring under dørlukning og unødvendig gentagelse af afhøringer.

Medlemsstaterne skal efter omstændighederne tillade, at identiteten på et offer ikke oplyses. Alle ofre skal endvidere sikres en passende beskyttelse på baggrund af en konkret risikovurdering og skal, hvor det er relevant, have adgang til vidnebeskyttelsesprogrammer. Et offer skal derudover have adgang til juridisk rådgivning og advokatbistand. I forhold til børneofre skal medlemsstaterne endvidere sikre, at barnet ikke lider overlast. Forhør skal således finde sted uden ugrundet ophold efter anmeldelsen og om nødvendigt i lokaler, der er indrettet til formålet. Antallet af forhør skal begrænses mest muligt og foretages af en person, der er uddannet hertil. Alle forhør skal kunne videooptages, og videooptagelserne skal kunne benyttes som bevismateriale. Et barneoffer skal under efterforskningen kunne være ledsaget af sin advokat eller en anden voksen person efter eget valg. Børneofre skal endvidere have adgang til gratis advokatbistand, uanset om de selv råder over tilstrækkelige ressourcer. Endelig skal medlemsstaterne sikre, at indenretlige afhøringer kan gennemføres, uden at barnet er fysisk til stede i retslokalet.

#### **2.2.5. Forebyggelse og overvågning mv.**

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne søge at bekæmpe den efterspørgsel, der giver anledning til udnyttelse i form af menneskehandel. Medlemsstaterne skal i den forbindelse overveje at kriminalisere brugen af tjenesteydelser, der udføres af ofre for menneskehandel.

Medlemsstaterne skal endvidere fremme regelmæssig uddannelse af offentligt ansatte, der kommer i kontakt med ofre for menneskehandel, og indføre nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer, der kan anvendes i forbindelse med dataindsamling og analyser inden for området.

Endelig indeholder forslaget en række regler af mere teknisk karakter, herunder om ophævelse af den gældende rammeafgørelse samt tidspunkt for den foreslåede rammeafgørelses gennemførelse og ikrafttræden.

### **3. Gældende dansk ret**

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

Efter straffelovens § 262 a, stk. 1, straffes menneskehandel med fængsel indtil 8 år. Ved menneskehandel forstås rekruttering, transport, overførsel, husning eller efterfølgende modtagelse af en person, hvor der anvendes eller har været anvendt ulovlig tvang, frihedsberøvelse, trusler, retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller anden utilbørlig fremgangsmåde med henblik på udnyttelse af den pågældende ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer.

På samme måde straffes efter § 262 a, stk. 2, den, der – med henblik på udnyttelse af en person ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer – rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person under 18 år (uanset om der anvendes ulovlig tvang mv.) eller yder betaling eller anden fordel for at opnå samtykke til udnyttelsen fra en person, som har myndighed over den forurettede, og den, der modtager sådan betaling eller anden fordel.

Det er som udgangspunkt ikke i sig selv strafbart at benytte sig af tjenesteydelser, der udføres af ofre for menneskehandel, hvis en sådan benyttelse ikke sker med henblik på den ovennævnte form for udnyttelse.

Forsøg på og medvirken til overtrædelse af straffelovens § 262 a er strafbart i medfør af straffelovens § 21 og § 23.

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

Efter straffelovens § 306 kan der pålægges selskaber mv. (juridiske personer) strafansvar for overtrædelse af straffeloven, herunder overtrædelse af straffelovens § 262 a om menneskehandel. En juridisk person kan efter straffelovens § 25 straffes med bøde.

#### **3.2. Straffemyndighed**

Straffelovens §§ 6-12 indeholder de almindelige bestemmelser om, under hvilke betingelser en strafbar handling hører under dansk straffemyndig-

hed. Disse bestemmelser afgrænser således, hvilke straffesager der kan pådømmes ved danske domstole.

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

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

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

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

Da menneskehandel er en alvorlig forbrydelse, der kan straffes med fængsel indtil 8 år, vil de fleste af retsplejelovens straffeprocessuelle tvangsindgreb efter omstændighederne kunne anvendes i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af menneskehandel (f.eks. varetægtsfængsling, indgreb i meddelelshemmeligheden og ransagning).

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

Tiltale rejses bl.a. ikke, hvis der er indtrådt forældelse efter straffelovens §§ 93-94, jf. straffelovens § 92. Forældelsesfristen for overtrædelse af straffelovens § 262 a er 10 år, jf. § 93, stk. 1, nr. 3. Fristen regnes som udgangspunkt fra den dag, da den strafbare virksomhed er ophørt, jf.

§ 94, stk. 1. Forældelsesfristen for overtrædelse af bl.a. straffelovens § 262 a, stk. 2, om menneskehandel af mindreårige, regnes dog tidligst fra den dag, den forurettede fylder 18 år, jf. § 94, stk. 4.

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

### **3.4. Ofre**

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

Retsplejelovens kapitel 66 a (§§ 741 a-741 f) indeholder regler om advokatbistand og vejledning til ofre for bestemte lovovertrædelser, herunder menneskehandel. Ifølge de nævnte regler beskikker retten en advokat for den, der er forurettet, når den pågældende fremsætter begæring om det, eller efter politiets begæring. Beskikkelse af advokat kan dog i visse tilfælde afslås, hvis lovovertrædelsen er af mindre alvorlig karakter, og advokatbistand må anses for åbenbart unødvendig.

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

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

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

Politiets afhøring af et barn kan dog, når afhøringen er optaget på video, benyttes som bevis under hovedforhandlingen, jf. retsplejelovens § 872. Ifølge retsplejelovens § 174, stk. 2 og 3 (indsat ved lov nr. 538 af 8. juni 2006 og forventes sat i kraft inden udgangen af 2009), kan retten bestemme, at et vidne skal afgive forklaring ved anvendelse af telekommunikation med eller uden billede.

Retsmøder er som udgangspunkt offentlige, jf. retsplejelovens § 28 a. Offentligheden (og i visse tilfælde tiltalte) kan dog i visse tilfælde afskæres fra at deltage i et retsmøde. Efter retsplejelovens § 29 kan retten således bestemme, at et retsmøde skal holdes for lukkede døre (dørlukning). Efter retsplejelovens §§ 30-31 kan retten i straffesager forbyde offentlig gengivelse af forhandlingen (referatforbud) henholdsvis, at der sker offentlig gengivelse af navn, stilling eller bopæl for sigtede (tiltalte) eller andre under sagen nævnte personer, eller at den pågældendes identitet offentliggøres (navneforbud) på anden måde.

Retten kan efter retsplejelovens § 856 beslutte, at tiltalte skal forlade retssalen, mens et vidne eller en medtiltalt afhøres, når særegne grunde taler for, at en uforbeholden forklaring ellers ikke kan opnås. Retten kan endvidere på begæring bestemme, at et vidnes navn, stilling og bopæl ikke må oplyses for tiltalte, hvis afgørende hensyn til vidnets sikkerhed taler derfor, og det må antages at være uden betydning for tiltaltes svar.

Bevisførelse om et vidnes almindelige troværdighed kan kun finde sted på den måde og i den udstrækning, som retten bestemmer, jf. retsplejelovens § 185.

I meget alvorlige sager iværksætter politiet – ud fra en konkret risikovurdering – særlige sikkerhedsforanstaltninger for at beskytte vidner, f.eks. i form af overfaldsalarmer eller jævnlig patruljering ved vidnets bopæl. Der kan endvidere i sjældne tilfælde blive tale om, at politiet opholder sig på vidnets bopæl eller arbejdsplads. Herudover kan Rigspolitiet i helt ekstraordinære tilfælde tilbyde vidner et fuldstændigt identitetsskifte.

### **3.4.3. Bistand til ofre**

Regeringen oprettede i september 2007 Center mod Menneskehandel, der er placeret i Servicestyrelsen. Centret, der er et videns- og koordinationscenter, har bl.a. til formål at forbedre den sociale indsats for ofre for menneskehandel samt at koordinere samarbejdet mellem de sociale organisationer og andre myndigheder, herunder indsatsen med henblik på

identificering af ofre. Dette arbejde supplerer politiets generelle indsats med identificering af ofre.

I samarbejde med de sociale organisationer og offentlige myndigheder sikrer centret en landsdækkende opsøgende og støttende indsats til ofre for menneskehandel bl.a. i form af tilbud om læge- og psykologbehandling, juridisk rådgivning, kortere kompetencegivende kurser, ophold i et krise- eller beskyttelsescenter og forberedt hjemsendelse i samarbejde med organisationer i hjemlandet.

### **3.5. Forebyggelse**

Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2007-2010 indeholder bl.a. tiltag, der skal forebygge menneskehandel dels ved at begrænse efterspørgslen og øge befolkningens viden, dels ved at forbedre det internationale samarbejde, herunder forbedre det forebyggende arbejde i afsenderlandene.

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

Det er vurderingen, at *dansk tilslutning til et forslag til ny EU-retsakt på området med et indhold svarende til det foreliggende forslag til rammeafgørelse – i det omfang en ny EU-retsakt vil være bindende i forhold til Danmark, jf. herved det anførte under pkt. 1 om Lissabon-traktaten –* bl.a. vil nødvendiggøre ændring af straffelovens § 262 a med henblik på at medtage udnyttelse af forhold i forbindelse med tiggeri eller af ”kriminelle aktiviteter”. Tilslutning fra dansk side vil tillige nødvendiggøre, at bl.a. strafferammen i straffelovens § 262 a på 8 år forhøjes, så menneskehandel i bestemte tilfælde kan straffes med fængsel indtil (mindst) 10 år.

Det er endvidere vurderingen, at *et forslag til ny EU-retsakt på området med et indhold svarende til det foreliggende forslag i givet fald ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning henset til det samlede antal retsanmodninger der modtages og behandles af justitsvæsenet – vil have visse mindre statsfinansielle konsekvenser, der imidlertid forventes i givet fald at kunne holdes inden for den eksisterende bevillingsmæssige ramme.*

## **5. Høring**

Forslaget har med høringsfrist til den 1. juli 2009 været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:



Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Erstatningsnævnet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Center mod Menneskehandel, Hjælp Voldsofre, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre, Kompetencecenter Prostitution, Reden International, Pro Vest, Dansk Røde Kors, Red Barnet, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening og Retssikkerhedsfonden.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Østre Landsret, Vestre Landsret, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Erstatningsnævnet, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Center mod Menneskehandel, Hjælp Voldsofre, Pro Vest, Dansk Røde Kors, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening og Retssikkerhedsfonden. Herudover har Københavns Universitet sendt bemærkninger.

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

#### Strafbare handlinger

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

**Retssikkerhedsfonden** finder tilsvarende, at dette udtryk bør afgrænses i forbindelse med gennemførelsen af rammeafgørelsen. Retssikkerhedsfonden finder det endvidere ikke proportionalt at medtage ”tiggeri og ulovlige forhold”. Udnyttelse af andre personer til f.eks. tiggeri kan straffes med 2 års fængsel i medfør af straffelovens § 260 om ulovlig tvang. Det strider mod proportionalitetsprincippet, at denne form for udnyttelse fremover skal kunne give lange fængselsstraffe.

**Center mod Menneskehandel** støtter den forslåede udvidelse.

#### Sanktioner

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

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

#### Straffemyndighed

**Landsforeningen af Forsvarsadvokater** advarer mod at fravige kravet om dobbelt strafbarhed i forhold til menneskehandel begået i udlandet. **Dansk Røde Kors** støtter derimod forslaget.

#### Ikke-retsforfølgning af ofre

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

#### Forældelse

I tilknytning til forslaget om at der skal kunne rejses tiltale i en tilstrækkelig lang periode efter, at ofret har nået myndighedsalderen, anbefaler **Advokatrådet**, at forældelsesfristen ikke forlænges yderligere, end hvad der følger af straffelovens § 94, stk. 4 (hvorefter bl.a. forældelse af menneskehandel tidligst regnes fra den dag, den forurettede fylder 18 år).

#### Forebyggelse mv.

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

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

#### Identificering af ofre

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

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

#### Beskyttelse af ofre

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

#### Bistand til ofre

**Dansk Røde Kors** støtter, at medlemsstaterne pålægges at yde bistand til ofre for menneskehandel. Det er samtidig bekymrende, at mange ofre sidder i fængsel, mens deres sag undersøges. Vægtige humanitære hensyn taler for, at fængsling holdes på et minimum, og at sagsbehandlingen sker så hurtigt som praktisk muligt. Dette er i tråd med forslagets intention om, at der ikke sker nye og yderligere krænkelse af (mulige) ofre. Den nuværende refleksperiode på indtil 100 dage giver ikke i tilstrække-

lig grad mulighed for at forberede offeret for menneskehandel på en fremtid i hjemlandet.

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

### Monitorering

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

## **6. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at menneskehandel er et globalt fænomen, der kræver en koordineret indsats mellem medlemsstaterne. Menneskehandel har ofte en grænseoverskridende karakter, og forskelle i medlemsstaternes nationale regulering hindrer i dag en koordineret indsats. Forslaget til rammeafgørelse vil medføre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes materielle straffebestemmelser og processuelle regler i forhold til den gældende rammeafgørelse.

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

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

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

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

Fra dansk side er man positivt indstillet over for forslaget.

## **9. Europa-Parlamentet**

Forslaget 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 16. november 2009.

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

Forslaget 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 23. oktober 2009.

## **Dagsordenpunkt 9: Forslag til EU's eksterne dimension inden for bekæmpelse af menneskehandel.**

Nyt notat.

**KOM-dokument foreligger ikke.**

### **Resumé**

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november 2009 – 1. december 2009 at få forelagt et forslag til EU's eksterne dimension inden for bekæmpelse af menneskehandel. Forslaget omfatter en ikke-udtømmende række af hovedaktiviteter, der tager sigte på at udvide partnerskaber, forbedre beskyttelse, støtte og rehabilitering samt styrke international retshåndhævelse over for menneskehandel. Forslaget har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdning til sagen. Fra dansk side er man positiv over for forslaget.

### **1. Baggrund**

I december 2005 vedtog Rådet en handlingsplan om bedste praksis, standarder og procedurer i forbindelse med bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel. Kommissionen forelagde i oktober 2008 en rapport med konklusioner om gennemførelsen af handlingsplanen, hvori Kommissionen foreslog at samle bestræbelserne om nogle få hovedaktiviteter på kort sigt, mens der på længere sigt burde udarbejdes en ny strategi på grundlag af de resultater, der er opnået på området. Der henstilles bl.a. til, at den nuværende indsats vedrørende eksterne forbindelser styrkes.

Det svenske formandskab har på den baggrund udarbejdet et forslag til et såkaldt "indsatsorienteret dokument" med angivelse af en række hovedaktiviteter, der kan være med til at styrke bekæmpelsen af menneskehandel som led i EU's eksterne dimension.

### Lissabon-traktaten

Konkrete forslag til retsakter med henblik på gennemførelse af de foreslåede hovedaktiviteter i det indsatsorienterede dokument vil ikke blive vedtaget, inden Lissabon-traktaten træder i kraft.

Sådanne forslag på området må i givet fald forventes at blive fremsat på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i TEF afsnit IV (fremover 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”).

I det omfang Rådet fremover træffer foranstaltning om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i TEUF, tredje del, afsnit V, træffer Danmark i henhold til protokollens artikel 5 (fremover 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 Schengenlande).

## **2. Indhold**

### **2.1. Generelt**

Det fremhæves i forslaget til det indsatsorienterede dokument, at menneskehandel bør gives prioritet som et fælles problem og en fælles politisk målsætning i EU's eksterne dimension. Med forslaget fastlægges en ikke-udtømmende række af hovedaktiviteter, der tager sigte på at udvide partnerskaber, forbedre beskyttelse, støtte og rehabilitering samt styrke international retshåndhævelse over for menneskehandel.

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

Indledningsvist anbefales det, at Kommissionen og medlemsstaterne udarbejder en oversigt over de tiltag, der er truffet bl.a. på grundlag af samarbejdsordningerne i forbindelse med den regelmæssige overvågning af udviklingen på området.

Forslaget til det indsatsorienterede dokument indeholder endvidere en række anbefalinger til hovedaktiviteter, som i hovedtræk kan sammenfattes under tre overskrifter:

#### Udvikling af partnerskaber

Det anbefales, at der oprettes særlige partnerskaber eller indgås særlige aftaler med tredjelande, regioner og internationale organisationer, at der

udarbejdes et sæt standardklausuler, som herefter tilpasses i overensstemmelse med de specifikke aftaler, at der udarbejdes en liste over prioriterede tredjelande og regioner, som EU bør udvikle partnerskaber med, og at der etableres udvekslingsprogrammer for sagkyndige på området.

EU bør endvidere fortsat fremme indførelsen af nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer. Det bør ligeledes overvejes at indføre et system til indsamling af information i form af en liste med nøgleindikatorer – et EU-indeks over menneskehandel – der også omfatter tredjelande, regioner og internationale organisationer.

Herudover anbefales det, at personer involveret i internationale civile politimissioner og diplomater mv. forberedes og uddannes til at håndtere de særlige opgaver som menneskehandel medfører. Der bør også fokuseres på uddannelse af grænsevagter og retshåndhævelsespersonale i tredjelande. Endvidere bør selskaber, der udfører (person)transport på tværs af grænserne, opfordres til at udvikle retningslinjer for, hvordan transport-selskaberne kan medvirke til at forhindre menneskehandel.

#### Beskyttelse og støtte til ofre for menneskehandel

For så vidt angår beskyttelse og støtte af ofre for menneskehandel fremhæves det i forslaget til det indsatsorienterede dokument, at der bør indføres og udvikles en refleksionsperiode for ofre og en mulighed for at udstede midlertidige opholdstilladelser.

Det anbefales endvidere, at der udarbejdes retningslinjer for identifikation og behandling af ofre – herunder specifikke retningslinjer for behandling af børn – en mekanisme for henvisning af ofre til specialiserede agenturer og organisationer samt mekanismer til efterforskning og retsforfølgning af kriminalitet på tværs af grænserne.

#### Efterforskning og retsforfølgning

I forslaget til det indsatsorienterede dokument anbefales det herudover, at der udarbejdes en målrettet trusselsvurdering af menneskehandel til EU fra både tredjelande og regioner uden for EU. En sådan trusselsvurderingen vil bl.a. kunne bruges ved udarbejdelse af en prioriteret liste over tredjelande og regioner og ved vurderingen af, om der skal oprettes partnerskaber i forhold til bestemte tredjelande mv., jf. overfor.

Det foreslås i øvrigt, at det overvejes at videreudvikle et EU-netværk af politifolk og anklagere mv. fra medlemsstaterne, Eurojust, Europol og



Frontex, herunder med henblik på i videre omfang at gøre brug af fælles efterforskningshold i indsatsen over for menneskehandel.

### **3. Gældende dansk ret**

Bekæmpelsen af menneskehandel har høj prioritet fra myndighedernes side, og navnlig indsatsen mod kvindehandel og rufferi har i de seneste år været et særligt prioriteret indsatsområde.

Rigspolitiet udgav således i 2006 handlingsplanen ”Strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd”. Strategien fastlægger en overordnet ramme for indsatsen mod kvindehandel og rufferi og involverer et tæt samarbejde mellem Rigspolitiet og politikredsene.

Rigspolitiets nationale efterforskningscenter (NEC) foretager systematisk monitorering af området, hvilket bl.a. sker på grundlag indberetninger af samtlige oplysninger, der kan være af betydning for kvindehandel.

Regeringen udgav endvidere dokumentet ”Handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010”. Handlingsplanen indeholder bl.a. tiltag, der skal forebygge menneskehandel dels ved at begrænse efterspørgslen og øge befolkningens viden, dels ved at forbedre det internationale samarbejde, herunder forbedre det forebyggende arbejde i afsenderlandene.

Regeringen oprettede i september 2007 Center mod Menneskehandel, der er placeret i Servicestyrelsen. Centret, der er et videns- og koordinationscenter, har bl.a. til formål at forbedre den sociale indsats for ofre for menneskehandel samt at koordinere samarbejdet mellem de sociale organisationer og andre myndigheder, herunder indsatsen med henblik på identificering af ofre. Dette arbejde supplerer politiets generelle indsats med identificering af ofre.

I samarbejde med de sociale organisationer og offentlige myndigheder sikrer centret en landsdækkende opsøgende og støttende indsats til ofre for menneskehandel bl.a. i form af tilbud om læge- og psykologbehandling, juridisk rådgivning, kortere kompetencegivende kurser, ophold i et krise- eller beskyttelsescenter og forberedt hjemsendelse i samarbejde med organisationer i hjemlandet.

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

Sagen har ikke i sig selv 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 andre medlemsstaters holdninger til udkastet til udkastet til det indsatsorienterende dokument.

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

Fra dansk side forventer man at kunne støtte indholdet af forslaget til det indsatsorienterende dokument.

## **9. Europa-Parlamentet**

Forslaget 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 16. november 2009.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

## **Dagsordenpunkt 10: Forslag til Rådets rammeafgørelse 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(2009)0135.**

### **Resumé**

Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 kort at orientere om de igangværende forhandlinger om et forslag til rammeafgørelse 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 retsfølgning af personer, der begår seksuelt misbrug mv., beskyttelse af og bistand til ofre samt forebyggelse af seksuelt misbrug mv. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. *Fra dansk side agter man at tage orienteringen til efterretning.*

### **1. Baggrund**

Formålet med forslaget 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.

*På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 orienterede det daværende tjekkiske formandskab om status for forhandlingerne om forslaget til ny rammeafgørelse.*

*Det svenske formandskab forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at give en kort statusorienteringen, herunder i lyset af Lissabon-traktatens ikrafttræden, jf. straks nedenfor.*

## Lissabon-traktaten

*Forslaget til rammeafgørelse vil ikke blive vedtaget, inden Lissabon-traktaten træder i kraft.*

*Med Lissabon-traktatens ikrafttræden bortfalder forslag, som er fremsat med hjemmel i TEU afsnit VI om det mellemfolkelige samarbejde om politi og strafferet (søjle 3), og som ikke er vedtaget. Det vil bl.a. gælde det nævnte forslag til rammeafgørelse. Et nyt forslag på området vil herefter skulle fremsættes på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i TEF afsnit IV (fremover 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**

### **2.1. Generelt**

Forslaget til rammeafgørelse om bekæmpelse af misbrug af børn mv. er fremsat under henvisning til TEU, særligt artikel 29, artikel 31, stk. 1, litra e, og artikel 34, stk. 2, litra b. Ifølge artikel 29 har Unionen som mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem udformning af fælles handling mellem medlemsstaterne inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Det fremgår af artikel 31, stk. 1, litra e, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager omfatter gradvis vedtagelse af foranstaltninger til fastsættelse af regler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for bl.a. organiseret kriminalitet. Ifølge artikel 34, stk. 2, litra b, kan Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

*Der henvises i øvrigt til det anførte under pkt. 1 om betydningen af Lisabon-traktatens ikrafttræden.*

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, retlighedsfrakendelse, 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 omgængelse med børn under den (nationalt fastsatte) seksuelle lavalder og seksuel omgængelse 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 omgængelse 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 omgængelse med tredjemand eller med et seksuelt formål at foranledige, at et barn under den seksuelle lavalder overværer seksuelt misbrug eller seksuelle aktiviteter.*

Forslagene har ikke til formål at kriminalisere frivillige seksuelle aktiviteter mellem børn.

#### Seksuel udnyttelse

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

*kan dog vælge ikke at kriminalisere tilskuere til optrædener, hvor de optrædende, hverken er blevet rekrutteret eller tvunget til at deltage.*

*Forslagene har ikke til formål at kriminalisere frivillige seksuelle aktiviteter mellem børn over den seksuelle lavalder.*

### 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.*

*Forslagene har ikke til formål at kriminalisere aktiviteter i forhold til materiale, som alene er fremstillet med henblik på privat brug og med samtykke fra de involverede parter.*

### 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.

### Forsøg og medvirken

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

## 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 minimum 1, 2, 5 eller 10 år – *afhængig af forholdets grovhed.*

*I forhold til seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn skal følgende forhold anses som skærpende omstændigheder (for så vidt omstændigheden ikke allerede udgør en del af forbrydelsens gerningsindhold):*

- *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 er begået af et familiemedlem, en person, der bor sammen med barnet, eller en person, der har misbrugt sin myndighed;*
- *at lovovertrædelsen er begået af flere personer, der handlede i fællesskab;*
- *at barnet blev bragt i livsfare;*
- *at der er blevet anvendt grov vold, eller barnet er blevet forvoldt alvorlig skade.*

*I forhold til børnepornografi skal det anses som en skærpende omstændighed, at forholdet er begået inden for rammerne af en kriminel organisation.*

### Seksuelt misbrug

*Seksuelt misbrug af børn uden brug af tvangsmidler og uden skærpende omstændigheder i øvrigt skal kunne straffes med fængsel indtil 2 år.*

*Er der gjort brug af tvang, magt eller trusler – eller foreligger der i øvrigt skærpende omstændigheder – skal straffen kunne stige til fængsel indtil 5 år. Er der gjort brug af tvang, magt eller trusler under i øvrigt skærpende omstændigheder, skal der kunne straffes med fængsel indtil 10 år.*

*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 udnyttelse

*Seksuel udnyttelse af børn uden brug af tvangsmidler og uden skærpende omstændigheder i øvrigt skal kunne straffes med fængsel indtil 2 år. Under skærpende omstændigheder skal straffen kunne stige til fængsel indtil 5 år.*

*Den, der tvinger et barn til deltagelse i prostitution eller pornografiske optrædener, skal kunne straffes med fængsel indtil 5 år og under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 10 år.*

*Den, der som tilskuer deltager i børnepornografiske optrædener, skal kunne straffes med fængsel indtil 1 år.*

### Børnepornografi

*Fremstilling og udbredelse af børnepornografi, der alene gengiver ikke-eksisterende børn ("fiktiv børnepornografi") eller personer, som ligner børn, skal kunne straffes med fængsel indtil 1 år.*

*Fremstilling og udbredelse af børnepornografi, der gengiver "rigtige" børn, skal kunne straffes med fængsel indtil 2 år og under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 5 år.*

*Den, der gør sig bekendt med eller besidder børnepornografi (begge typer), 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.*

### 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 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.

Forslaget indeholder endelig regler, der skal sikre en hensigtsmæssig koordinering af retsforfølgningen i tilfælde af, at en lovovertrædelse hører under flere medlemsstaters straffemyndighed.

### **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 børn, der udsættes for seksuelt misbrug, altid anses for særligt sårbare ofre. Et særligt sårbart offer har i henhold til rammeafgørelsen om ofres stilling i forbindelse med straffesager (2001/220/RIA) et særligt krav på beskyttelse. Ifølge forslaget skal rammeafgørelsens artikel 4 efter omstændighederne også finde anvendelse på ofrets familie. Ofrets familie vil herefter have krav på at modtage nogle af de samme oplysninger som ofret bl.a. om ofrets stilling under efterforskningen og straffesagen.

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

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 begræn-

ses mest muligt og foretages af en person, der er uddannet hertil. Et barneoffer skal under efterforskningen kunne være ledsaget af sin advokat eller en anden voksen person efter eget valg.

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

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

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

En person, der dømmes for seksuelt misbrug af børn mv., skal ifølge forslaget underkastes en vurdering af vedkommendes farlighed og risiko for at falde tilbage i ny kriminalitet (recidiv) med henblik på at fastlægge behovet for rettighedsfrakendelse eller andre foranstaltninger, der kan mindske risikoen for gentagelse af det seksuelle misbrug mv.

Medlemsstaterne skal sikre, at personer, der vurderes at være farlige og i risiko for recidiv, kan idømmes foranstaltninger, der midlertidigt eller varigt udelukker de pågældende fra at udøve hverv med regelmæssig kontakt med børn. 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 opfordre turisme- og rejsesektoren til på forskellig vis at deltage i forebyggelsen af seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug af børn under rejser i udlandet.*

### **2.2.7. Øvrigt**

Endelig indeholder forslaget en række regler af mere teknisk karakter, herunder om ophævelse af den gældende rammeafgørelse samt tidspunkt for den foreslåede rammeafgørelses gennemførelse og ikrafttræden.

## **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 omgængelse end samleje, herunder anden kønslig omgængelse 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 skærpende omstændigheder fængsel indtil 6 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor barnets liv udsættes for fare, hvor der anvendes grov vold, hvor der forvoldes barnet alvorlig skade, eller hvor der er tale om optagelser af mere systematisk eller organiseret karakter.

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

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

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

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

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

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

### **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. Ved ”internationale bestemmelser” forstås bl.a. bestemmelser i rammeafgørelser vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union.

## **3.3. Efterforskning og retsforfølgning**

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



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

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

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

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

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

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

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

### **3.4. Ofre**

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

Retsplejelovens kapitel 66 a (§§ 741 a-741 f) indeholder regler om advokatbistand og vejledning til ofre for bestemte lovovertrædelser, herunder menneskehandel (straffelovens § 262 a). Ifølge de nævnte regler beskikker retten en advokat for den, der er forurettet, når den pågældende fremsætter begæring om det, eller efter politiets begæring. Beskikkelse af advokat kan dog i visse tilfælde afslås, hvis 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 begrundes en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet. Det samme gælder udøvelse af anden virksomhed (herunder virksomhed der indebærer hyppig kontakt med børn), når særlige omstændigheder taler derfor.

Efter straffelovens § 236 kan den, der findes skyldig i en alvorlig sædelighedsforbrydelse, ved dom gives pålæg om ikke at indfinde sig i visse

offentligt tilgængelige områder og institutioner mv. Der er efter bestemmelsen endvidere adgang til at give pålæg om ikke at lade børn tage ophold hos sig eller uden politiets tilladelse selv at tage ophold hos personer, hos hvem der opholder sig børn. Overtrædelse af pålægget straffes med fængsel indtil 4 måneder.

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

Dansk ret indeholder ikke en generel adgang til at anerkende og fuldbyrde afgørelser om rettighedsfrakendelse, der vedtages i de øvrige EU-medlemsstater. En begrænset adgang til at anerkende og fuldbyrde udenlandske afgørelser om rettighedsfrakendelse følger dog af § 4 i lov om international fuldbyrdelse af straf mv., jf. lovbekendtgørelse nr. 740 af 18. juli 2005, der henviser til den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger. Ifølge konventionens artikel 2 finder konventionen bl.a. anvendelse på varig eller tidsbegrænset fortabelse af rettigheder. Konventionen er indtil videre alene ratificeret af ti EU-medlemsstater (Cypern, Danmark, Estland, Nederlandene, Letland, Litauen, Rumænien, Spanien, Sverige og Østrig).

### Behandling

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

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

Politiet skal tidligt og så vidt muligt under efterforskningen informere alle sigtede i relevante sager om behandlingsordningen. De sigtede gøres

bl.a. opmærksom på, at behandlingen træder i stedet for en ubetinget straf. Samtidig skal de sigtede have tilbud om en samtale med en person fra et af behandlingsstederne eller kriminalforsorgen. Personer, der er dømt for meget alvorlig (gentagen) sædelighedskriminalitet, herunder forvarede, tilbydes psykiatrisk/psykologisk behandling eventuelt kombineret med kønsdriftsdæmpende behandling.

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

#### Blokering af adgang til internetadresser med børnepornografi

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

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

### **4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser**

*Det er vurderingen, at dansk tilslutning til et forslag til ny EU-retsakt på området med et indhold svarende til det foreliggende forslag til rammeafgørelse – i det omfang en ny EU-retsakt vil være bindende i forhold til Danmark, jf. herved det anførte under pkt. 1 om Lissabon-traktaten – bl.a. vil nødvendiggøre en kriminalisering af bestemte handlinger, der i dag er straffri. Det vil 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 skal være strafbart at fremstille, udbrede og besidde pornografisk materiale med personer, der ligner børn. Det kan endvidere blive nødvendigt, at*

*kriminalisere fremstilling af pornografisk materiale med realistiske gengivelser af ikke-eksisterende børn ("fiktiv børnepornografi").*

En vedtagelse vil endvidere nødvendiggøre, at strafferammen for flere af sædelighedsforbrydelserne forhøjes, og at der indføres sidestrafferammer for overtrædelser, der foretages under skærpende omstændigheder.

En vedtagelse vil derudover medføre, at Danmark fremover *i givet fald* skal anerkende og håndhæve afgørelser om visse former for rettighedsfrakendelse, der vedtages i de øvrige EU-medlemsstater.

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

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

*Et forslag til ny EU-retsakt på området med et indhold svarende til det foreliggende forslag til rammeafgørelse vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.*

### **5. Høring**

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

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

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

## 5.1. Generelle betragtninger

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

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

## 5.2. Strafbare handlinger og sanktioner

### Strafbare handlinger

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

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

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

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

### Sanktioner

*Domstolsstyrelsen anfører, at en skærpelse af strafferammerne kan medføre en stigning i antallet af nævningsager, 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 objektivt 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 straf-

febestemmelser og processuelle regler i forhold til den gældende ramme-afgørelse.

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 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 16. november 2009.

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

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

*Sagen blev forelagt Europaudvalget og Retsudvalget til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009.*

## **Dagsordenpunkt 11: Forslag til Rådets rammeafgørelse om overførsel af retsforfølgning i straffesager**

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

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

#### **Resumé**

*Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at lægge op til en orienterende debat med udgangspunkt i forslaget til rammeafgørelse om overførsel af retsforfølgning i straffesager. Forslaget har til formål at indføre fælles regler for, hvornår retsforfølgningen i en straffesag kan overføres fra en medlemsstat til en anden medlemsstat. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Forslaget er fremlagt af 16 medlemsstater i fællesskab. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. *Fra dansk side agter man at give udtryk for støtte til, at der tages udgangspunkt i det foreliggende forslag til rammeafgørelse i forbindelse med det videre arbejde med at indføre fælles EU-regler på området.**

#### **1. Baggrund**

Ifølge Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union bør unionen med henblik på at øge retsforfølgningens effektivitet, samtidig med at der sikres en forsvarlig retspleje, være særlig opmærksom på mulighederne for at koncentrere retsforfølgningen i grænseoverskridende sager i én medlemsstat.

På den baggrund har Belgien, Bulgarien, Danmark, Estland, Frankrig, Grækenland, Letland, Litauen, Nederlandene, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet og Ungarn fremlagt et forslag til rammeafgørelse om overførsel af retsforfølgning i straffesager.

*Visse dele af forslaget (definitioner, udpegelse af nationale myndigheder, procedurer, tidsfrister, inddragelse af Eurojust mv. og sprogordning) blev drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 23. oktober 2009. Rådet tilsluttede sig i den forbindelse, at der arbejdes videre med forslaget med henblik på at indføre fælles EU-regler.*

*I lyset af Lissabon-traktatens ikrafttræden, jf. straks nedenfor, forventes formandskabet nu på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at lægge op til en orienterede debat med udgangspunkt i forslaget til rammeafgørelse.*

## Lissabon-traktaten

*Forslaget til rammeafgørelse vil ikke blive vedtaget, inden Lissabon-traktaten træder i kraft.*

*Med Lissabon-traktatens ikrafttræden bortfalder forslag, som er fremsat med hjemmel i TEU afsnit VI om det mellemfolkelige samarbejde om politi og strafferet (søjle 3), og som ikke er vedtaget. Det vil bl.a. gælde det nævnte forslag til rammeafgørelse. Et nyt forslag på området vil herefter skulle fremsættes på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i TEF afsnit IV (fremover 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**

### **2.1. Generelt**

Forslaget til rammeafgørelse er fremlagt under henvisning til TEU artikel 31, stk. 1, litra a, og artikel 34, stk. 2, litra b. Det følger af artikel 31, stk. 1, litra a, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager omfatter fremme og fremskyndelse af samarbejdet om retspleje mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne. Ifølge artikel 34, stk. 2, litra b, kan Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

*Der henvises i øvrigt til det anførte under pkt. 1 om betydningen af Lissabon-traktatens ikrafttræden.*

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

Forslaget lægger op til, at når en person mistænkes for at have begået en forbrydelse i henhold til lovgivningen i en medlemsstat (det begærende

land), kan denne medlemsstat – hvis det vil øge retsforfølgningens effektivitet og samtidig sikre en forsvarlig retspleje – anmode en anden medlemsstat (det anmodede land) om at overtage retsforfølgningen.

Forslaget tager sigte på to grupper af tilfælde. Den ene gruppe omfatter tilfælde, hvor to eller flere lande allerede i kraft af deres egen lovgivning har straffemyndighed (jurisdiktion) i den samme sag, og hvor spørgsmålet alene er, i hvilken stat retsforfølgningen mest hensigtsmæssigt kan ske. Forslaget fastsætter regler for overførsel af straffesagen til et land, således at retsforfølgningen indstilles i det eller de andre lande.

Den anden gruppe omfatter tilfælde, hvor retsforfølgning i anledning af en lovovertrædelse mest hensigtsmæssigt kan ske i et andet land, men hvor dette land ikke efter sine egne regler om straffemyndighed kan indlede en sådan forfølgning. Forslaget giver mulighed for, at retsforfølgningen i dette tilfælde *som udgangspunkt* kan overføres til det anmodede land, idet anmodningen om overførsel medfører, at det anmodede land bliver kompetent (dvs. får jurisdiktion) til at indlede retsforfølgning. *Forslaget lægger imidlertid op til en såkaldt "opt out"-model, hvorefter medlemsstater, som har fundamentale problemer med at indføre regler, der pålægger straffemyndighed (i tilfælde, hvor vedkommende medlemsstat ikke allerede har dette), kan erklære, at den anden gruppe af tilfælde ikke vil finde anvendelse for dem. En sådan erklæring er gyldig i 5 år, men vil efter forslaget kunne fornys.*

I begge tilfælde vil en overførsel af straffesagen forudsætte, at den pågældende gerning er strafbar efter lovgivningen i det anmodede land, idet der efter forslaget gælder et krav om dobbelt strafbarhed (der opereres således ikke med en såkaldt "positiv-liste", som bl.a. kendes fra rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre).

En medlemsstat kan anmode en anden medlemsstat om at overtage retsforfølgningen, hvis overførslen vil øge retsforfølgningens effektivitet og sikre en forsvarlig retspleje. Forslaget indeholder en ikke-udtømmende liste over tilfælde, hvor retsforfølgning kan overføres fra en medlemsstat til en anden. Det drejer sig bl.a. om tilfælde, hvor hovedparten af kriminaliteten er begået i det anmodede land, eller hvor den mistænkte eller ofrene er bosiddende i det anmodede land. Det kan også være mere praktiske hensyn, f.eks. at der er verserende straffesager mod den mistænkte, eller han eller hun allerede afsoner straf for en anden lovovertrædelse i det anmodede land, eller at de væsentligste beviser i sagen befinder sig i dette land.

Forslaget forpligter på intet tidspunkt en medlemsstat til at fremsætte en anmodning om overførsel af retsforfølgning. Forslaget indebærer således ikke, at en mistænkt person vil få ret til at vælge, i hvilket land han eller hun ønsker at blive retsforfulgt. *Derimod indfører forslaget en pligt til at informere den mistænkte og eventuelle ofre om den påtænkte overførsel af retsforfølgningen til en anden medlemsstat, hvis underretning herom findes hensigtsmæssigt og er i overensstemmelse med procedurerne i den nationale lovgivning.*

*Forslaget indebærer, at der som udgangspunkt indføres en pligt til at overtage retsforfølgningen fra en anden medlemsstat. Efter forslaget skal en anmodning dog afslås i en række nærmere opregnede tilfælde (obligatoriske afslagsgrunde). Det gælder f.eks., hvis forholdet ikke er strafbart i det anmodede land, hvis det vil stride mod princippet om ne bis in idem (dvs. princippet om, at en person ikke må retsforfølges to gange for samme forbrydelse), hvis den pågældende er under den kriminelle lavalder, eller hvis der foreligger forældelse i henhold til lovgivningen i det anmodede land. Herudover kan det anmodede land afslå anmodningen (fakultativ afslagsgrund), hvis landet ikke finder, at overførslen vil øge retsforfølgningens effektivitet og sikre en forsvarlig retspleje. Herved får det anmodede land lejlighed til at skønne over hensigtsmæssigheden af at benytte rammeafgørelsens regler i hver enkelt sag.*

Det anmodede land meddeler inden for en eventuel tidsfrist fastsat af det begærende land og i andre tilfælde hurtigst muligt det begærende land, om retsforfølgningen i sagen overtages. Retsforfølgningen sker i givet fald efter straffe- og procesreglerne i det land, som overtager sagen.

Når en sag er blevet overført, kan det begærende land i princippet ikke længere retsforfølge den mistænkte for den lovovertrædelse, som anmodningen vedrører, eller fuldbyrde en dom, som tidligere er afsagt mod ham eller hende i dette land for samme lovovertrædelse. Efterforskningen vil derfor skulle indstilles eller påtale opgives i sagen. Det begærende land vil dog fortsat kunne foretage nødvendige efterforskningsskridt og yde retshjælp til brug for det land, som har overtaget sagen.

Det begærende land kan endvidere som udgangspunkt genoptage retsforfølgningen, hvis det anmodede land indstiller retsforfølgningen. Genoptagelse vil dog ikke kunne ske, hvis dette vil stride mod det begærende lands lovgivning (f.eks. på grund af ne bis in idem-princippet).

Herudover indeholder forslaget en række regler af mere teknisk og proceduremæssig karakter, herunder om udpegelse af nationale myndighe-

der, forholdet til andre retsakter, konsultationer, omkostninger, sprogordning og tidspunkt for gennemførelse.

### **3. Gældende dansk ret**

**3.1.** Den europæiske konvention af 15. maj 1972 om overførsel af retsforfølgning i straffesager (herefter konventionen) indeholder nærmere regler om overførsel af straffesager. Konventionen giver mulighed for, at retsforfølgning i anledning af en lovovertrædelse kan finde sted i det land – gerningslandet, bopælslandet eller andet land – hvor det under hensyn til samtlige foreliggende omstændigheder skønnes mest hensigtsmæssigt.

I henhold til konventionen kan en stat således anmode en anden (kontraherende) stat om at overtage retsforfølgningen, hvis en række nærmere angivne betingelser er opfyldt, herunder at forbrydelsen er strafbar efter den anmodede stats lovgivning (dobbelts strafbarhed), og at den mistænkte er fast bosiddende eller statsborger i den anden stat.

Det er et grundlæggende princip i konventionen, at et land aldrig er forpligtet til at fremsætte anmodning om overførsel af retsforfølgning, men alene er berettiget hertil. Derimod er der som udgangspunkt en pligt til at overtage retsforfølgningen fra en anden stat. Denne pligt suppleres dog af vide muligheder for at afslå en anmodning.

Konventionen indebærer endvidere, at et land, der anmoder om at overtage retsforfølgningen, bliver kompetent til at indlede forfølgningen i sagen, selv om landet ikke i øvrig efter sine nationale regler har den fornødne straffemyndighed (jurisdiktion).

Konventionen indeholder herudover regler af mere teknisk og procedurermæssig karakter om bl.a. de nærmere procedurer og formregler for fremsendelse af anmodninger om overtagelse af retsforfølgning.

Til dato har 13 EU-medlemsstater, herunder Danmark, ratificeret konventionen, mens yderligere 7 medlemsstater har underskrevet konventionen. Konventionen blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 252 af 12. juni 1975 om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager.

**3.2.** Den Europæiske Konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager indeholder ligeledes visse regler om overførsel af retsforfølgning i straffesager. Det følger således af konventionen, at en stat kan anmode en anden (kontraherende) stat om at iværksætte retsforfølgning. Den anmodede stat skal i videst mulig omfang imødekomme en anmod-

ning herom. Anmodningen kan dog bl.a. afslås, hvis det vil stride mod statens almindelige retsprincipper.

Alle 27 EU-medlemsstater har ratificeret retshjælpskonventionen.

**3.3.** For så vidt angår de nordiske lande suppleres ovennævnte regler af en samarbejdsaftale fra 1970 mellem de nordiske rigsadvokater om retsforfølgning i andet nordisk land end der, hvor lovovertrædelsen er begået.

Ifølge den nordiske aftale kan retsforfølgning for en lovovertrædelse, som er begået i et nordisk land, ske i et andet nordisk land, hvis den mistænkte er bosat i dette land, og overtrædelsen er strafbar også efter dette lands lovgivning. Det samme gælder, hvis den mistænkte opholder sig i et andet land, og det af særlige grunde findes hensigtsmæssigt, at forfølgningen sker der. I begge tilfælde gælder, at forholdet i forvejen skal høre under straffemyndigheden i det land, der overtager retsforfølgningen. Den nordiske aftale fastsætter således (modsat 1972-konventionen) ikke regler for straffemyndighed. Den nordiske aftale indeholder herudover væsentlig færre afslagsgrunde end 1972-konventionen.

**3.4.** 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 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. straffelovens § 7 og § 7 a om henholdsvis det aktive og det passive personalprincip).

Efter straffelovens § 8, nr. 5, hører handlinger, som foretages uden for den danske stat endvidere under dansk straffemyndighed, uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen er omfattet af en international bestemmelse, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at have straffemyndighed. Det afgørende er, hvorvidt Danmark i henhold til en traktat, konvention eller rammeafgørelse mv. er forpligtet til at have straffemyndighed, mens det ikke kræves, at Danmark konkret er forpligtet til at foretage retsforfølgning i den pågældende sag. Bestemmelsen



giver bl.a. straffemyndighed i tilfælde, hvor retsforfølgning overtages i medfør af 1972-konventionen.

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

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

Det er vurderingen, at *dansk tilslutning til et forslag til ny EU-retsakt på området med et indhold svarende til det foreliggende forslag til rammeafgørelse – i det omfang en ny EU-retsakt vil være bindende i forhold til Danmark, jf. herved det anførte under pkt. 1 om Lissabon-traktaten – vil have lovgivningsmæssige konsekvenser*. Lov nr. 252 af 12. juni 1975 om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager omhandler således kun overførsler i medfør af 1972-konventionens regler eller principperne heri, idet loven blot henviser til konventionen. Det vil derfor *i givet fald* være nødvendigt at tilvejebringe lovgrundlag for overførsler i medfør af *nye EU-regler* herunder med færre afslagsgrunde og mere smidige proceduremæssige regler for overførslen.

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

Henset til det samlede antal sager, der behandles af justitsvæsenet, skønnes det forventede omfang af overførsler af retsforfølgning mellem EU-medlemsstaterne *på grundlag af nye fælles EU-regler i givet fald* ikke at have økonomisk eller administrative konsekvenser af betydning.

#### **5. Høring**

Forslaget har med høringsfrist til den 1. september 2009 været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

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

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Østre Landsret, Vestre Landsret, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Institut for Menneskerettigheder og Retspolitisk Forening.

**Østre Landsret, Vestre Landsret, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Retspolitisk Forening** har ingen bemærkninger til forslaget, mens **Domstolsstyrelsen** har noteret sig, at forslaget ikke forventes at have økonomiske eller administrative konsekvenser af betydning.

#### Kriterier for overførsel af retsforfølgningen

**Landsforeningen af Forsvarsadvokater** anfører, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at borgerne er omfattet af de samme høje retssikkerhedsgarantier, som gælder i Danmark, når straffemyndigheden overføres til et andet land. Landsforeningen kan derfor ikke anbefale forslaget, medmindre det konkretiseres, hvornår Danmark skal kunne afgive og modtage straffemyndighed.

**Institut for Menneskerettigheder** finder det afgørende for individets rettigheder, at en overførsel af retsforfølgning sker ud fra klare og faste kriterier, så der sikres forudsigelighed ved valg af straffemyndighed. I den forbindelse bør navnlig territorialitet og mistænktens tilknytningsforhold have høj prioritet.

#### Afslagsgrunde mv.

**Rigsadvokaten** fremhæver, at overførsel alene bør kunne ske i de tilfælde, hvor den udøvede handling tillige kan straffes efter lovgivningen i det anmodede land, jf. herved princippet i straffelovens § 10 (hvorefter afgørelsen om såvel straf som om andre retsfølger af handlingen træffes efter dansk lovgivning). Det anmodede land bør i øvrigt i alle tilfælde kunne afvise en anmodning, hvis en overførsel ud fra en politi- og anklagerfaglig vurdering ikke kan antages at ville fremme en effektiv og forsvarlig retspleje. **Institut for Menneskerettigheder** er enig heri.

**Advokatrådet** støtter, at forslaget stiller krav om dobbelt strafbarhed som betingelse for overførsel af retsforfølgning. Afslagsgrundene bør i øvrigt alle være obligatoriske frem for fakultative.

#### Den mistænktens og ofres rettigheder

**Rigsadvokaten** tilslutter sig forudsætningen i forslaget, hvorefter den enkelte borger (som hidtil) ikke har krav på overførsel af retsforfølgningen. Rigsadvokaten anfører herudover, at de foreslåede bestemmelser om ofres rettigheder bør præciseres med henblik på at tydeliggøre, hvilken betydning hensynet til et eventuelt offer bør have.

**Advokatrådet** anfører, at overførsel af retsforfølgningen kan have meget vidtgående konsekvenser for den mistænkte, som dermed risikerer en straffesag i et fremmed land på et fremmed sprog efter en fremmed straffelovgivning. I forlængelse heraf anfører Advokatrådet, at den mistænkte rettigheder i henhold til principperne om kontradiktion bør sikres. Der bør bl.a. være obligatorisk høring af den mistænkte i forbindelse med en beslutning om overførsel af retsforfølgning. Der bør i den forbindelse gælde et krav om advokatbeskikkelse. Advokatrådet forudsætter i øvrigt, at en beslutning om overførsel kan prøves ved domstolene. En domstolsprøvelse bør eventuelt have opsættende virkning.

**Landsforeningen af Forsvarsadvokater** finder ligeledes, at den mistænkte bør have ret til at få en beslutning om overførsel prøvet ved domstolene i det begærende land. Landsforeningen finder endvidere, at der bør ske en egentlig høring – ikke blot en underretning – af ofret.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører, at EU igennem en længere årrække har styrket politiets og anklagemyndighedens arbejde ved bl.a. at indføre den europæiske arrestordre og styrke organisationer, som samarbejder på tværs af landegrænser (f.eks. Europol og Eurojust). Dette er imidlertid ikke i samme grad blevet modsvaret af garantier for retssikkerhed for den mistænkte. Instituttet anfører i tilknytning hertil, at den mistænkte altid bør underrettes og høres, når myndighederne overvejer at overføre retsforfølgningen, hvis høring kan ske, uden at det griber ind i efterforskningsmæssige skridt eller i væsentlig grad forsinker retsforfølgningen. I de tilfælde, hvor der ikke foretages høring, bør der være obligatorisk advokatbeskikkelse. Det bør endvidere sikres et højt niveau for beskyttelse af privatlivet ved behandling af personoplysninger inden for rammerne af politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager.

## **6. Nærhedsprincippet**

Det er regeringens vurdering, at forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet, da formålet med forslaget er at lette det retlige samarbejde i straffesager, der har tilknytning til flere medlemsstater, og at forbedre muligheden for at overføre retsforfølgningen i straffesager mellem medlemsstaterne.

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

Forslaget til rammeafgørelse er fremlagt af Belgien, Bulgarien, Danmark, Estland, Frankrig, Grækenland, Letland, Litauen, Nederlandene, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet 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 generelt positivt indstillet over for forslaget.

## **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 16. november 2009.

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

Forslaget blev sammen med et grundnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 27. juli 2008.

*Forslaget blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 23. oktober 2009.*

## **Dagsordenpunkt 12: Forslag til rådskonklusioner om anvendelse af strafferetlige bestemmelser i EU-lovgivning**

Nyt notat.

### **Resumé**

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at få forelagt et forslag til rådskonklusioner om anvendelse af strafferetlige bestemmelser i EU-lovgivning med henblik på Rådets vedtagelse. Forslaget opstiller en række vejledende principper for Rådets behandling af retsakter med strafferetlige bestemmelser. I tilknytning hertil indeholder forslaget en række modelbestemmelser, der skal sikre sammenhæng og ensartethed i Rådets lovgivningsarbejde. Forslaget har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdning til sagen. Fra dansk side agter man at støtte indholdet af rådskonklusionerne.

### **1. Baggrund**

Rådet for Den Europæiske Union har som led i samarbejdet om politi og strafferet inden for 3. søjle i de senere år vedtaget en række rammeafgørelser om, hvad der skal anses for strafbare handlinger inden for forskellige områder. Rammeafgørelserne indeholder (i lidt forskelligt omfang) bl.a. regler om forsøg, medvirken, strafansvar for juridiske personer og straffemyndighed.

Herudover har Rådet sammen med Europa-Parlamentet på bl.a. miljøområdet inden for 1. søjle vedtaget nogle direktiver med forskellige strafferetlige bestemmelser.

Med henblik på at sikre større sammenhæng og ensartethed i det fortsatte EU-samarbejde på det strafferetlige område har formandskabet udarbejdet et forslag til rådskonklusioner om anvendelse af strafferetlige bestemmelser i EU-lovgivning.

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at få forelagt forslaget til vedtagelse.

### **Lissabon-traktaten**

Konkrete forslag til retsakter, hvor de opstillede modelstraffebestemmelser vil være anvendt, vil ikke blive vedtaget, inden Lissabon-traktaten træder i kraft.

Sådanne forslag må i givet fald forventes at blive fremsat på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i TEF afsnit IV (fremover 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”).

I det omfang en retsakt både måtte indeholde bestemmelser, der vedtages på grundlag af TEUF, tredje del, afsnit V, og bestemmelser, der vedtages på grundlag af andre afsnit i TEUF, vil de førstnævnte bestemmelser vedtaget på grundlag af TEUF, tredje del, afsnit V, ikke være bindende for Danmark.

## **2. Indhold**

Forslaget til rådskonklusioner skal tjene som vejledning for arbejdet i rådsregi i forbindelse med EU-retsakter, der indeholder strafferetlige bestemmelser.

### Vejledende principper

Ifølge forslaget bør strafferetlige bestemmelser kun anvendes som sidste udvej. Strafferetlige bestemmelser skal endvidere være klart og præcist formuleret og skal respektere de principper, der fremgår af traktaterne, herunder proportionalitetsprincippet og nærhedsprincippet.

Inden medlemsstaterne pålægges at indføre strafferetlige bestemmelser, bør Rådet derudover overveje en række forhold – navnlig om kriminalisering vil have nogen egentlig merværdi.

Handlinger, der begås uagtsomt, bør som udgangspunkt kun kriminaliseres, når der er behov herfor. Handlinger, der hverken begås forsætligt eller uagtsomt, bør ikke kriminaliseres (dvs. der bør ikke indføres regler om strafansvar på objektivt grundlag).

Handlinger bør som udgangspunkt kun kriminaliseres, når de indebærer en konkret (reel) fare for, at beskyttede interesser krænkes. Handlinger,

der alene indebærer en generel (abstrakt) fare for krænkelse, bør kun kriminaliseres, når de beskyttede interesser er af større betydning.

Medvirken bør som udgangspunkt straffes. Forsøg kan straffes, når det skønnes nødvendigt.

Det kan i nogle tilfælde overlades til medlemsstaterne selv at bestemme straffenes art og omfang. Hvis der er behov for at fastsætte visse minimumstrafferammer, bør Rådet tage udgangspunkt i rådskonklusionerne fra 2002 om den metode, der skal anvendes ved indbyrdes tilnærmelse af strafferetlige sanktioner.

### Modelbestemmelser

Ifølge forslaget bør Rådet i sit lovgivningsarbejde lade sig vejlede af de modelbestemmelser (standardformuleringer), der er opstillet i et bilag til rådskonklusionerne. Modelbestemmelserne angår følgende forhold:

- Forsøg
- Medvirken
- Sanktioner
- Strafansvar for juridiske personer

### **3. Gældende dansk ret**

Under hensyn til at der er tale om rådskonklusioner henvendt til Rådet og alene skal tjene som vejledning for arbejdet i rådsregi, giver forslaget ikke anledning til at redegøre nærmere for gældende dansk straffelovgivning.

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

Forslaget til rådskonklusioner har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

### **6. Nærhedsprincippet**

Udkastet til rådskonklusioner 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 forslaget.

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

Fra dansk side forventer man at kunne støtte indholdet af de foreslåede rådskonklusioner.

## **9. Europa-Parlamentet**

Forslaget har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

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

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 16. november 2009.

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

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



**Dagsordenpunkt 13: Forslag til Rådets afgørelse om ændring af afgørelse 2006/325/EF med henblik på fastsættelse af en procedure til gennemførelse af artikel 5, stk. 2, i aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område \***

Nyt notat.

**KOM(2009) 101 endelig**

**Resumé**

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at få forelagt udkast til en rådsafgørelse om indførelse af en særlig procedure, som Det Europæiske Fællesskab fremover skal anvende, når Fællesskabet skal tage stilling til, om Danmark kan tiltræde internationale aftaler, som kan berøre eller ændre anvendelsesområdet for Bruxelles I-forordningen, til vedtagelse. Danmark er tilknyttet Bruxelles I-forordningen i medfør af en parallelaftale mellem Danmark og Fællesskabet om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender og forventes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man positiv over for forslaget.

**1. Baggrund**

Den 19. oktober 2005 indgik Det Europæiske Fællesskab og Danmark en såkaldt parallelaftale om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område i dansk ret.

Parallelaftalen indebærer, at Danmark på mellemstatsligt grundlag er tilknyttet reglerne i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I-forordningen), således at reglerne i forordningen, der som følge af det retlige forbehold hidtil ikke havde omfattet Danmark, også gælder mellem Danmark og de øvrige medlemsstater. Folketingets samtykke i medfør af grundlovens § 19 blev givet ved lov nr. 1563 af 20. december 2006 om Bruxelles I-forordningen m.v., og parallelaftalen trådte herefter i kraft den 1. juli 2007.

Parallelaftalen sigter mod en anvendelse og fortolkning af Bruxelles I-forordningen i Danmark, som svarer til den, der gælder i de andre medlemsstater.

Med dette formål for øje følger det af parallelaftalens artikel 5, stk. 2, at Danmark skal afholde sig fra at indgå internationale aftaler, som kan berøre eller ændre anvendelsesområdet for Bruxelles I-forordningen, medmindre det sker efter aftale med Fællesskabet, og der er fundet tilfredsstillende ordninger med hensyn til forholdet mellem parallelaftalen og den pågældende internationale aftale. Parallelaftalen indeholder imidlertid ikke en procedurebestemmelse, der fastsætter, hvordan Fællesskabet skal fastlægge sin holdning til en given international aftale, som Danmark ønsker at indgå. Kommissionen har i forslaget om ændring af afgørelse 2006/325/EF anført, at når hverken parallelaftalen eller rådsafgørelsen indeholder en delegation til Kommissionen af beføjelsen til på Fællesskabets vegne at tiltræde, at Danmark indgår den pågældende internationale aftale, vil proceduren i TEF artikel 300 finde anvendelse, hvorefter der bl.a. skal ske høring af Europa-Parlamentet, inden Rådet træffer afgørelse. Det er med henblik på at etablere en enklere procedure, at forslaget er fremsat.

Kommissionen har i begrundelsen for forslaget anført, at en måde hvorpå den ønskede procedure kunne etableres, ville have været at ændre selve parallelaftalen. Dette vurderer Kommissionen dog ville have været en tung procedure, som bl.a. ville forudsætte, at Kommissionen først blev tildelt et forhandlingsmandat, og at der efterfølgende blev indledt bilaterale forhandlinger med Danmark. Kommissionen har i stedet valgt, hvad den betegner som en mere enkel og relativt hurtig løsning i form af en ændring af Rådets afgørelse om indgåelse af parallelaftalen. Forslaget vedrører således alene rådsafgørelsen om indgåelsen af parallelaftalen med Danmark.

Forslaget har været behandlet i Udvalget for Civilretlige Spørgsmål og er i den forbindelse blevet ændret i forhold til det forslag, som Kommissionen oprindeligt fremsatte.

Det forventes, at Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 vil få forelagt forslaget til vedtagelse.

Det bemærkes, at Rådet ligeledes forventes at få forelagt et materielt set identisk forslag til ændring af Rådets afgørelse om indgåelse af parallel-

aftalen vedrørende forkyndelsesforordningen<sup>1</sup> til vedtagelse på rådsmødet. Dette forslag er genstand for selvstændig behandling, jf. særskilt punkt herom på den kommenterede dagsorden.

### Det danske forbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEF afsnit IV. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af forslaget.

Rådsafgørelsen om indgåelsen af parallelaftalen, som foreslås ændret, er også omfattet af Danmarks forbehold.

## **2. Indhold**

Som nævnt indebærer forslaget, at der indføres en særlig procedurebestemmelse i den eksisterende rådsafgørelse. Denne nye bestemmelse fastsætter den interne procedure som Fællesskabet (med undtagelse af Danmark) skal følge, når Fællesskabet skal fastlægge sin holdning til, om Danmark kan indgå en konkret international aftale, som berører eller ændrer anvendelsesområdet for Bruxelles I-forordningen. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEF artikel 61, litra c, sammenholdt med artikel 300, stk. 2, første afsnit, første pkt., og stk. 3, første afsnit.

Forslaget indebærer, at Kommissionen får delegeret beføjelse til inden for 90 dage på Fællesskabets vegne at tiltræde, at Danmark indgår den pågældende internationale aftale.

Ifølge forslaget skal Kommissionen således vurdere, om den internationale aftale, som Danmark påtænker at indgå, vil gøre parallelaftalen ineffektiv eller underminere den korrekte anvendelse af den ordning, der er indført ved parallelaftalens bestemmelser. Det følger af forslagets præambel, at Kommissionens vurdering bør være mere begrænset, hvis Fællesskabet allerede er part i den internationale aftale, eller hvis Fællesskabet har bemyndiget medlemsstaterne til at blive parter i den i Fællesskabets interesse. I sådanne tilfælde bør Kommissionens vurdering begrænse sig til at kontrollere, at den internationale aftale, som Danmark påtænker at tiltræde, indgås på samme vilkår som af Fællesskabet eller eventuelt medlemsstaterne med Fællesskabets bemyndigelse.

---

<sup>1</sup> Rådets afgørelse nr. 2006/326/EF af 27. april 2006 om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om forkyndelse af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager.

Det følger endelig af forslaget, at Kommissionen skal orientere medlemsstaterne om de internationale aftaler, som Danmark har fået be- myndigelse til at indgå.

### **3. Gældende dansk ret**

Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til gældende dansk ret.

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

Forslaget har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

### **5. Høring**

Forslaget har ikke været i høring.

### **6. Nærhedsprincippet**

Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, idet det alene vedrører Fællesskabets interne beslutningsproces.

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

Der ses ikke at foreligge officielle tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

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

Danmark deltager på grund af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender som nævnt ikke i en kommende vedtagelse af det fremsatte forslag.

Danmark er positiv over for forslaget, idet fastsættelsen af enklere procedurer for fastlæggelsen af Fællesskabets holdning til internationale aftaler, som Danmark påtænker at indgå, vil give Kommissionen mulighed for hurtigt at behandle Danmarks anmodninger om en aftale med Fællesskabet. Det bemærkes, at Danmark har anmodet Fællesskabet om indgåelse af en aftale efter parallelaftalens artikel 5, stk. 2, i to tilfælde, som afventer vedtagelsen af forslaget. Danmark har således sendt en anmodning i juli 2007 vedrørende ratifikation af konvention om civilretligt ansvar for forureningsskader forårsaget af bunkerolie og en anmodning i juli 2008 vedrørende ratifikation af ændringsprotokol af 12. februar 2004 til Pariskonventionen om ansvar over for tredjemand på den nukleare

energis område. Kommissionen har oplyst, at anmodningerne først vil blive behandlet, når den nye procedure er på plads.

## **9. Europa-Parlamentet**

Kommissionens forslag blev den 9. marts 2009 fremsendt til Europa-Parlamentet, der imidlertid endnu ikke har afgivet udtalelse.

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

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 16. november 2009.

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

Grundnotat vedrørende Kommissionens forslag blev den 11. maj 2009 oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg.

**Dagsordenpunkt 14: Forslag til Rådets afgørelse om ændring af afgørelse 2006/326/EF med henblik på fastsættelse af en procedure til gennemførelse af artikel 5, stk. 2, i aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om forkyndelse af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager\***

Nyt notat.

**KOM(2009) 100 endelig**

**Resumé**

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at få forelagt udkast til en rådsafgørelse om indførelse af en særlig procedure, som Det Europæiske Fællesskab fremover skal anvende, når Fællesskabet skal tage stilling til, om Danmark kan tiltræde internationale aftaler, som kan berøre eller ændre anvendelsesområdet for forkyndelsesforordningen, til vedtagelse. Danmark er tilknyttet forkyndelsesforordningen i medfør af en parallelaftale mellem Danmark og Fællesskabet om forkyndelse i civile og kommercielle sager. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender og forventes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man positiv over for forslaget.

**1. Baggrund**

Den 19. oktober 2005 indgik Det Europæiske Fællesskab og Danmark en såkaldt parallelaftale om forkyndelse af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager i dansk ret.

Parallelaftalen indebærer, at Danmark på mellemstatsligt grundlag er tilknyttet reglerne i Rådets forordning (EF) nr. 1348/2000 af 29. maj 2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager (forkyndelsesforordningen), således at reglerne i forordningen, der som følge af det retlige forbehold hidtil ikke havde omfattet Danmark, også gælder mellem Danmark og de øvrige medlemsstater. Folketingets samtykke i medfør af grundlovens § 19 blev givet ved lov nr. 1564 af 20. december 2006 om ændring af retsplejeloven (Gennemførelse af parallelaftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Danmark om forkyndelse af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager), og parallelaftalen trådte herefter i kraft den 1. juli 2007.

Forkyndelsesforordningen er efterfølgende blevet ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1393/2007 af 13. november 2007 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager (forkyndelse af dokumenter) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1348/2000. Den nye forkyndelsesforordning blev gennemført i dansk ret ved Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 1476 af 12. december 2007 om gennemførelse af ændringer af forkyndelsesforordningen.

Parallelaftalen sigter mod en anvendelse og fortolkning af forkyndelsesforordningen i Danmark, som svarer til den, der gælder i de andre medlemsstater.

Med dette formål for øje følger det af parallelaftalens artikel 5, stk. 2, at Danmark skal afholde sig fra at indgå internationale aftaler, som kan berøre eller ændre anvendelsesområdet for forkyndelsesforordningen, medmindre det sker efter aftale med Fællesskabet, og der er fundet tilfredsstillende ordninger med hensyn til forholdet mellem parallelaftalen og den pågældende internationale aftale. Parallelaftalen indeholder imidlertid ikke en procedurebestemmelse, der fastsætter, hvordan Fællesskabet skal fastlægge sin holdning til en given international aftale, som Danmark ønsker at indgå. Kommissionen har i forslaget om ændring af afgørelse 2006/326/EF anført, at når hverken parallelaftalen eller rådsafgørelsen indeholder en delegation til Kommissionen af beføjelsen til på Fællesskabets vegne at tiltræde, at Danmark indgår den pågældende internationale aftale, vil proceduren i TEF artikel 300 finde anvendelse, hvorefter der bl.a. skal ske høring af Europa-Parlamentet, inden Rådet træffer afgørelse. Det er med henblik på at etablere en enklere procedure, at forslaget er fremsat.

Kommissionen har i begrundelsen for forslaget anført, at en måde hvorpå den ønskede procedure kunne etableres, ville have været at ændre selve parallelaftalen. Dette vurderer Kommissionen dog ville have været en tung procedure, som bl.a. ville forudsætte, at Kommissionen først blev tildelt et forhandlingsmandat, og at der efterfølgende blev indledt bilaterale forhandlinger med Danmark. Kommissionen har i stedet valgt, hvad den betegner som en mere enkel og relativt hurtig løsning i form af en ændring af Rådets afgørelse om indgåelse af parallelaftalen. Forslaget vedrører således alene rådsafgørelsen om indgåelsen af parallelaftalen med Danmark.

Forslaget har været behandlet i Udvalget for Civilretlige Spørgsmål og er i den forbindelse blevet ændret i forhold til det forslag, som Kommissionen oprindeligt fremsatte.

Det forventes, at Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 vil få forelagt forslaget til vedtagelse.

Det bemærkes, at Rådet ligeledes forventes at få forelagt et materielt set identisk forslag til ændring af Rådets afgørelse om indgåelse af parallelaftalen vedrørende Bruxelles I-forordningen<sup>1</sup> til vedtagelse på rådsmødet. Dette forslag er genstand for selvstændig behandling, jf. særskilt punkt herom på den kommenterede dagsorden.

### Det danske forbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEF afsnit IV. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af forslaget.

Rådsafgørelsen om indgåelsen af parallelaftalen, som foreslås ændret, er også omfattet af Danmarks forbehold.

## **2. Indhold**

Som nævnt indebærer forslaget, at der indføres en særlig procedurebestemmelse i den eksisterende rådsafgørelse. Denne nye bestemmelse fastsætter den interne procedure som Fællesskabet (med undtagelse af Danmark) skal følge, når Fællesskabet skal fastlægge sin holdning til, om Danmark kan indgå en konkret international aftale, som berører eller ændrer anvendelsesområdet for forkyndelsesforordningen. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEF artikel 61, litra c, sammenholdt med artikel 300, stk. 2, første afsnit, første pkt., og stk. 3, første afsnit.

Forslaget indebærer, at Kommissionen får delegeret beføjelse til inden for 90 dage på Fællesskabets vegne at tiltræde, at Danmark indgår den pågældende internationale aftale.

Ifølge forslaget skal Kommissionen således vurdere, om den internationale aftale, som Danmark påtænker at indgå, vil gøre parallelaftalen ineffektiv eller underminere den korrekte anvendelse af den ordning, der er indført ved parallelaftalens bestemmelser. Det følger af forslagets præ-

---

<sup>1</sup> Rådets afgørelse nr. 2006/325/EF af 27. april 2006 om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område.



ambel, at Kommissionens vurdering bør være mere begrænset, hvis Fællesskabet allerede er part i den internationale aftale, eller hvis Fællesskabet har bemyndiget medlemsstaterne til at blive parter i den i Fællesskabets interesse. I sådanne tilfælde bør Kommissionens vurdering begrænse sig til at kontrollere, at den internationale aftale, som Danmark påtænker at tiltræde, indgås på samme vilkår som af Fællesskabet eller eventuelt medlemsstaterne med Fællesskabets bemyndigelse.

Det følger endelig af forslaget, at Kommissionen skal orientere medlemsstaterne om de internationale aftaler, som Danmark har fået bemyndigelse til at indgå.

### **3. Gældende dansk ret**

Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til gældende dansk ret.

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

Forslaget har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

### **5. Høring**

Forslaget har ikke været i høring.

### **6. Nærhedsprincippet**

Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, idet det alene vedrører Fællesskabets interne beslutningsproces.

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

Der ses ikke at foreligge officielle tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

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

Danmark deltager på grund af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender som nævnt ikke i en kommende vedtagelse af det fremsatte forslag.

Danmark er positiv over for forslaget, idet fastsættelsen af enklere procedurer for fastlæggelsen af Fællesskabets holdning til internationale aftaler, som Danmark påtænker at indgå, vil give Kommissionen mulighed

for hurtigt at behandle Danmarks anmodninger om en aftale med Fællesskabet.

## **9. Europa-Parlamentet**

Kommissionens forslag blev den 4. marts 2009 fremsendt til Europa-Parlamentet, der imidlertid endnu ikke har afgivet udtalelse.

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

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 16. november 2009.

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

Grundnotat vedrørende Kommissionens forslag blev den 11. maj 2009 oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg.

## **Dagsordenpunkt 15: Gennemførelsesforanstaltninger vedrørende rådsafgørelsen om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol)**

Nyt notat.

### **Resumé**

Rådet forventes på rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 med henblik på vedtagelse af en række foranstaltninger vedrørende gennemførelse af rådsafgørelsen om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol). Sagen giver ikke 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 kan man støtte Rådets vedtagelse af gennemførelsesforanstaltningerne.

### **1. Baggrund**

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6. april 2009 vedtog Rådet afgørelsen om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol). Europol-afgørelsen indebærer, at den nuværende Europol-konvention (og de tre tilhørende protokoller) erstattes med en rådsafgørelse, som dels indeholder alle de ændringer, der indgår i protokollerne, dels indfører forskellige forbedringer med henblik på at gøre Europol i stand til at klare de nye udfordringer, som Europol står over for.

Efter Europol-afgørelsens artikel 59 skal en række foranstaltninger forbedres og vedtages, før afgørelsen træder i kraft den 1. januar 2010.

Rådet forventes på den baggrund på rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 at få forelagt en række gennemførelsesforanstaltninger til vedtagelse.

### Lissabon-traktaten

EU-samarbejdet om politi og strafferet har hidtil fundet sted på mellemfolkeligt grundlag inden for rammerne af TEU afsnit VI (søjle 3).

Med Lissabon-traktatens ikrafttræden overføres samarbejdet til det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender efter reglerne i TEF afsnit IV (fremover 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”).

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 Europol-afgørelsen af 6. april 2009 med de tilknyttede gennemførelsesforanstaltninger (der forventes vedtaget den 30. november 2009).

## **2. Indhold**

Der er tale om i alt syv forskellige forslag til gennemførelsesforanstaltninger, der angår følgende:

- Liste over de tredjeparter, som Europol skal indgå aftaler med
- Samarbejde med partnere, herunder om udveksling af oplysninger
- Europols analysedatabaser
- Fortrolighed vedrørende Europols informationssystemer
- Behandling af oplysninger efter rådsafgørelsens artikel 10, stk. 4
- Forretningsordenen for Den Fælles Kontrolinstans
- Ansættelse og afskedigelse af direktør og vicedirektører

Indholdet af de enkelte forslag er i hovedtræk beskrevet nedenfor.

### **2.1. Liste over de tredjeparter, som Europol skal indgå aftaler med**

Efter artikel 26, stk. 1, litra a, i Europol-afgørelsen opstiller Rådet en liste over de tredjeparter (tredjelande og internationale organisationer), som Europol skal indgå aftaler med. Proceduren for fastsættelse af listen svarer i vidt omfang til de gældende regler efter Europol-konventionen. Som noget nyt træffes afgørelse om, hvilke tredjeparter der skal anføres på listen, dog af Rådet med kvalificeret flertal efter høring af Europa-Parlamentet.

Udkastet til gennemførelsesforanstaltninger indeholder et bilag med angivelse af de tredjeparter, med hvem Europol skal indgå aftaler. Der er

tale om en videreførelse af den allerede eksisterende liste uden tilføjelse af nye tredjeparter.

## **2.2. Samarbejde med partnere, herunder om udveksling af oplysninger**

I medfør af artikel 59, stk. 1, litra c, jf. artikel 26, stk. 1, litra b, i Europol-afgørelsen har Europols Styrelsesråd udarbejdet et udkast til gennemførelsesbestemmelser om Europols samarbejde med partnere (EU-organer, tredjelande og internationale organisationer). Udkastet er udarbejdet efter høring af Den Fælles Kontrolinstans. Udkastet skal godkendes af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Europol-afgørelsens regler vedrørende Europols forbindelser med tredjeparter svarer i vidt omfang til, hvad der gælder i dag efter Europol-konventionen.

Efter udkastet til gennemførelsesbestemmelser kan Europol indlede proceduren med indgåelse af en aftale med en tredjepart (tredjeland/organisation), så snart denne part er opført på den særlige liste, jf. pkt. 2.1 ovenfor.

Styrelsesrådet kan efter høring af Den Fælles Kontrolinstans – på grundlag af en vurdering af, om den pågældende tredjepart kan garantere et passende databeskyttelsesniveau – godkende, at Europols direktør indleder forhandlinger med en tredjepart om udveksling af personoplysninger. Mandatet skal (modsat efter Europol-konventionen) ikke godkendes af Rådet. Hvis forhandlinger munder ud i et udkast til en samarbejdsaftale, skal udkastet til aftale derimod – som hidtil – forelægges for Rådet til godkendelse.

Det bemærkes endvidere, at Europols videregivelse af klassificerede informationer kun kan tillades, når der er indgået en særlig klassificeringsaftale mellem Europol og den pågældende tredjepart.

Efter udkastets orienterer Europols direktør regelmæssigt Styrelsesrådet om forløbet af forhandlingerne med EU-organer og tredjeparter.

Personoplysninger må ikke videregives til tredjeparter uden angivelse af formål og begrundelsen for anmodningen. Videregivelse af personoplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning og fagforeningsmæssigt tilhørsforhold samt videre-

givelse af oplysninger om en persons helbred eller seksualliv må ikke finde sted, medmindre det er strengt nødvendigt.

Europol skal sikre, at det modtagende EU-organ eller den modtagende tredjepart forpligter sig til at lade personoplysninger rette eller slette, hvis oplysningerne er ukorrekte, unøjagtige, ikke længere er aktuelle eller ikke burde have været videregivet. Direktøren underretter Styrelsesrådet og Den Fælles Kontrolinstans om Europols aktiviteter på området.

Forpligtelsen til at slette og rette oplysninger skal fremgå af enhver aftale, som Europol indgår med EU-organer eller tredjeparter om udveksling af oplysninger.

Endelig skal Europol sikre, at det modtagende EU-organ eller den modtagende tredjepart forpligter sig til at slette oplysninger, når de ikke længere er nødvendige for det formål, hvortil de blev videregivet.

Europol skal herudover sikre, at det pågældende EU-organ eller den pågældende tredjepart ikke videregiver personoplysninger til andre EU-organer eller tredjeparter, uden et forudgående samtykke fra Europol (Styrelsesrådet). Samtykket kan undtagelsesvist gives af Europols direktør, hvis det er absolut nødvendigt for at beskytte medlemsstaternes væsentlige interesser eller for at forebygge en nært forestående fare forbundet med kriminalitet eller terrorhandlinger.

Videregivelse af oplysninger, som er modtaget fra en medlemsstat, må kun finde sted, hvis vedkommende medlemsstat samtykker heri.

### **2.3. Europols analysedatabaser**

I medfør af artikel 59, stk. 1, litra b, jf. artikel 14, stk. 1, i Europol-afgørelsen har Europols Styrelsesråd udarbejdet et udkast til gennemførelsesbestemmelser vedrørende Europols analysedatabaser. Udkastet er udarbejdet efter høring af Den Fælles Kontrolinstans. Udkastet skal godkendes af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Europols muligheder for at oprette analysedatabaser efter Europol-afgørelsen svarer i vidt omfang til, hvad der allerede gælder i dag efter Europol-konventionen.

Med udkastet præciseres det, hvad der forstås ved kontakt- og ledsagepersoner efter Europol-afgørelsens artikel 14, stk. 1, litra d. "Kontaktpersoner" er således personer, der har sporadisk kontakt med a) personer, der mistænkes for at have begået eller have deltaget i en strafbar hand-

ling, eller som er dømt for en strafbar handling, eller med b) personer, om hvem der er konkrete indicier for eller en rimelig grund til at tro, at de vil begå strafbare handlinger. ”Ledsagepersoner” er personer, der har regelmæssig kontakt med de nævnte personer.

I udkastet fastslås, at der i forbindelse med vurderingen af fortsat lagring af personoplysninger skal ske en afvejning af Europols interesser i at udføre sine opgaver over for den registrerede persons legitime interesser i beskyttelse af oplysningerne (jf. også Europol-afgørelsens artikel 20). Behovet for fortsat lagring af alle personoplysninger i en analysedatabase skal tages op til revision senest tre år efter indlæsningen. I den forbindelse skal der bl.a. tages hensyn til, om oplysningerne vedrører en afsluttet efterforskning, en endelig dom, en frikendelse, rehabiliteringskendelse, udstået straf og amnesti samt den registreredes alder og særlige kategorier af oplysninger, hvilket kan tale for, at oplysningerne slettes.

Den fremgår af udkastet, at Europols direktør skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at bestemmelserne om databeskyttelse overholdes, herunder ved inddragelse af den databeskyttelsesansvarlige (jf. herved Europol-afgørelsens artikel 28).

Videregivelse af personoplysninger til en medlemsstat eller tredjepart skal registreres i det pågældende register. Europol kontrollerer om nødvendigt og senest på videregivelsestidspunktet – i samarbejde med den medlemsstat eller tredjepart, der har leveret oplysningerne – om oplysninger er korrekte og i overensstemmelse med Europol-afgørelsen.

Efter udkastet kan der kun indføres nye tekniske hjælpemidler til behandling af oplysninger i analyseøjemed, hvis der er truffet rimelige forholdsregler med henblik på at sikre, at hjælpemidlerne anvendes i overensstemmelse med Europols regler for beskyttelse af personoplysninger.

#### **2.4. Fortrolighed vedrørende Europols informationssystemer**

I medfør af artikel 59, stk. 1, litra f, jf. artikel 40, i Europol-afgørelsen har Europols Styrelsesråd udarbejdet udkast til bestemmelser om fortrolighed vedrørende Europols informationer. Udkastet skal godkendes af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Efter udkastet nedsættes et sikkerhedsudvalg – bestående af repræsentanter fra Europol og medlemsstaterne – som har til opgave at rådgive Europols Styrelsesråd og direktør om spørgsmål vedrørende sikkerhedspolitikken. Sikkerhedskoordinatoren leder møderne i sikkerhedsudvalget.

Sikkerhedskoordinatoren overvåger håndhævelsen af sikkerhedsforskrifterne og underretter direktøren om alle brud på sikkerheden. I alvorlige tilfælde underretter direktøren Styrelsesrådet. Hvis brud på sikkerheden medfører fare for en medlemsstats interesser, underrettes den pågældende medlemsstat.

Efter udkastet skal et antal sikkerhedsrådgivere støtte direktøren i gennemførelse af de sikkerhedsforanstaltninger, der er fastsat i disse bestemmelser og i en særlig sikkerhedshåndbog, jf. straks nedenfor. Sikkerhedsrådgivernes opgaver er bl.a. at instruere, bistå og rådgive alle personer ved Europol i forhold til tavshedspligt og bestemmelser i sikkerhedshåndbogen.

Styrelsesrådet vedtager en sikkerhedshåndbog med regler om de sikkerhedsforanstaltninger, der skal anvendes inden for Europol til at sikre et grundlæggende databeskyttelsesniveau og sikkerhedsforanstaltninger i forhold til de forskellige klassifikationsgrader af oplysninger.

Styrelsesrådet skal – efter høring af sikkerhedsudvalget – akkreditere alle Europols systemer, der anvendes til at behandle klassificerede informationer.

Personer, der behandler informationer, skal sikkerhedsgodkendes og desuden gennemgå en særlig uddannelse.

## **2.5. Behandling af oplysninger efter rådsafgørelsens artikel 10, stk. 4**

Efter artikel 10, stk. 4, i Europol-afgørelsen fastsætter Styrelsesrådet på forslag af direktøren og efter høring af Den Fælles Kontrolinstans betingelser for Europols behandling af oplysninger, som behandles med henblik på at fastslå, om oplysninger er relevante, og dermed kan indgå i Europols informationssystem eller i et analyseregister. Styrelsesrådets afgørelse forelægges for Rådet til godkendelse.

Efter udkastet har kun bemyndigede medlemmer af Europols personale adgang til oplysningerne i informationssystemet/analyse-registre.

Europol skal ved behandling af oplysninger overholde bestemmelser om databeskyttelse og datasikkerhed i Europol-afgørelsen. Europol må i intet tilfælde opbevare oplysninger i mere end 6 måneder, hvorefter personoplysninger skal slettes.



## **2.6. Forretningsorden for Den Fælles Kontrolinstans**

I medfør af artikel 34, stk. 7, i Europol-afgørelsen fastsætter Den Fælles Kontrolinstans selv sin forretningsorden med kvalificeret flertal. Forretningsordenen forelægges for Rådet, der træffer afgørelsen med kvalificeret flertal.

Den Fælles Kontrolinstans er en uafhængig instans, som har til opgave at overvåge Europol's virksomhed for at sikre, at registrerede personers rettigheder ikke krænkes ved lagring, behandling, og anvendelse af oplysninger, som Europol er i besiddelse af. Den Fælles Kontrolinstans kontrollerer endvidere, at videregivelse af oplysninger, som stammer fra Europol, er lovlig. Kontrolinstansen består af højst to medlemmer fra hver national kontrolinstans (for Danmark vedkommende Datatilsynet).

Udkastet til forretningsordenen svarer til de gældende regler vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender) den 12. marts 1999

## **2.7. Ansættelse og afskedigelse af direktør og vicedirektører**

I medfør af artikel 59, stk. 1, litra e, jf. artikel 38, stk. 3 og 7, i Europol-afgørelsen fastlægger Styrelsesrådet regler for udvælgelse af kandidater til stillingen som direktør eller vicedirektør, herunder forlængelse af embedsperioden. Reglerne skal godkendes af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Styrelsesrådet fastlægger endvidere regler om, at direktøren og vicedirektørerne kan afskediges ved en afgørelse, som Rådet træffer med kvalificeret flertal efter udtalelse fra Styrelsesrådet.

## **3. Gældende dansk ret**

Konventionen af 26. juli 1995 om oprettelse af en europæiske politienhed (Europol-konventionen) er gennemført i dansk ret ved lov nr. 415 af 10. juni 1997. Loven trådte i kraft den 1. juli 1999.

Europol-loven er efterfølgende ændret ved lov nr. 1435 af 22. december 2004 (om gennemførelse af tillægsprotokollerne til Europol-konventionen mv.).

Folketinget vedtog den 18. december 2008 forslag til folketingsbeslutning om udkast til rådsafgørelse om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol) (B 7). Formålet med rådsafgørelsen er at erstatte den nuværende Europol-konvention (samt tre tilknyttede protokoller) med en rådsafgørelse, som dels indeholder alle de ændringer, der indgår i protokollerne, dels indfører yderligere forbedringer med henblik på at gøre

Europol i stand til at klare de nye udfordringer, som Europol står over for.

Sagen giver ikke i øvrigt anledning til at redegøre nærmere for gældende ret, idet der herved kan henvises til pkt. 4.1 om de lovgivningsmæssige konsekvenser.

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

Medlemsstaterne skal sikre, at deres nationale lovgivning er i overensstemmelse med Europol-afgørelsen (og gennemførelsesforanstaltninger hertil) senest samtidig med, at rådsafgørelsen træder i kraft den 1. januar 2010.

Justitsministeriet har på den baggrund den 7. oktober 2009 fremsat lovforslag om Den Europæiske Politienhed (Europol) (L 27), der har til formål at gennemføre rådsafgørelsen i dansk ret. Lovforslaget indeholder en nærmere beskrivelse af de lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser af gennemførelsen af Europol-afgørelsen i dansk ret. Der henvises nærmere til pkt. 4 og 6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

#### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

#### **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

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

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

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

Fra dansk side kan man tilslutte sig, at Rådet vedtager gennemførelsesforanstaltningerne.

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

Gennemførelsesforanstaltningerne har været forelagt for Europa-parlamentet, som endnu ikke har afgivet udtalelse.

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

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 16. november 2009.

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

Forslaget til rådsafgørelsen om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol) blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 18. april 2008.

Forslagene til gennemførelsesforanstaltninger har ikke tidligere været forelagt for Folketinget Europaudvalg eller Retsudvalg.