



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato:
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsbeh: Sanne Jensen
Sagsnr.: 2010-3061/1-0064
Dok.: SJE43836

Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområder, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg den 3.-4. juni 2010

Side:

- 4-14** Dagsordenspunkt 1a Kommissionens meddelelse om ”Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for EU’s borgere” – Handlingsplan om gennemførelse af Stockholm-programmet
- *vedtagelse*
KOM(2010)171
- 15-23** Dagsordenspunkt 2 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske beskyttelsesordre*
- *generel indstilling*
KOM-dokument foreligger ikke
- 24-34** Dagsordenspunkt 3 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager*
- *statusorientering*
KOM-dokument foreligger ikke
- 35-49** Dagsordenspunkt 4 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre-

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

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

- ne herfor og om ophævelse af rammeafgørelse* 2002/629/RIA
- *generel indstilling*
KOM(2010)0095
- 50-73** Dagsordenspunkt 5 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA*
- *statusorientering*
KOM(2010)0095
- 74-77** Dagsordenspunkt 6 SIS II
Statusopdatering
Samlet overordnet tidsplan og budgetoverslag
- *orientering*
KOM-dokument foreligger ikke
- 78-80** Dagsordenspunkt 7 Orientering om intern sikkerhedsstrategi
- *status*
KOM-dokument foreligger ikke
- 81-85** Dagsordenspunkt 8 EU's indsats mod terrorisme og EU-USA erklæring om terrorismebekæmpelse
- *orientering*
KOM-dokument foreligger ikke
- 86-90** Dagsordenspunkt 9 Den Europæiske Narkotikapagt
- *vedtagelse*
KOM-dokument foreligger ikke
- 91-92** Dagsordenspunkt 10 Møde mellem EU og Rusland
- *orientering*
KOM-dokument foreligger ikke
- 93-99** Dagsordenspunkt 11 Forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovgivningsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation
- *politisk enighed*
KOM(2010)0104
- 100-109** Dagsordenspunkt 12 Forslag til Rådets forordning om indførelse af et forstærket samarbejde om lov-

valgsreglerne i forbindelse med skilsmisse
og separation
- *politisk enighed*
KOM(2010)0105

110-113 Dagsordenspunkt 13 Mandat til Kommissionen med henblik på
at indlede forhandlinger med Europarådet
om EU's tiltrædelse af Den Europæiske
Menneskerettighedskonvention
- *vedtagelse*
KOM-dokument foreligger ikke

114-122 Dagsordenspunkt 14 E-justice – status for gennemførelse af e-
justice handlingsplanen
- orientering
KOM-dokument foreligger ikke

123-142 Dagsordenspunkt 15 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets
forordning om kompetence, lovvalg, an-
erkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørel-
ser og officielt bekræftede dokumenter
vedrørende arv og om indførelse af et eu-
ropæisk arvebevis*
- generel indstilling
A-punkt
KOM(2009)154 endelig

Dagsordenspunkt 1 a: Kommissionens meddelelse om ”Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for EU’s borgere – Handlingsplan om gennemførelse af Stockholm-programmet”

Nyt notat.

KOM(2010)171

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. udarbejdede det svenske formandskab et nyt flerårigt program (”Stockholm-programmet”), der fastlægger de overordnede rammer for samarbejdet om retlige og indre anliggender og udstikker prioriteterne på området for 2010-2014. Det fremgår endvidere af Stockholm-programmet, at Kommissionen senest i juni 2010 skal følge op på programmet ved at fremlægge en plan for nærmere gennemførelse af de forskellige prioriteter. Kommissionen har på den baggrund af fremlagt en meddelelse om sin handlingsplan til implementering programmet, som blev præsenteret på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 23. april 2010. Handlingsplanen vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Handlingsplanen vurderes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 at få forelagt rådskonklusioner om handlingsplanen til godkendelse.

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.

Formandskabet udarbejdede på den baggrund 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.

På Det Europæiske Råds møde den 10.-11. december 2009 blev Stockholm-program vedtaget, og Det Europæiske Råd opfordrede samtidig Kommissionen til at fremsætte en handlingsplan for programmets implementering, der skal vedtages senest i juni 2010.

På rådsmødet den 23. april 2010 præsenterede Kommissionen sin handlingsplan for Rådet.

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 at vedtage nogle rådskonklusioner om handlingsplanen. Kommissionens handlingsplan forventes efterfølgende behandlet af Det Europæiske Råd den 17.-18. juni 2010.

Lissabon-traktaten

Kommissionens handlingsplan om implementering af Stockholm-programmet indeholder en række forslag, der som udgangspunkt skal fremsættes på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) tredje del, afsnit V.

Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til 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 4 inden seks måneder foranstaltning om, hvorvidt Danmark vil gennemføre denne foranstaltning i dansk lovgivning. En dansk beslutning herom vil skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater (og associerede Schengen-lande).

Generelt kan det bemærkes, at retsakter, der er vedtaget inden Lissabon-traktatens ikrafttræden på grundlag af reglerne i TEU afsnit IV om politi-

samarbejde og retligt samarbejde i straffesager (søjle 3), fortsat er bindende for og finder anvendelse i Danmark (på mellemfolkeligt grundlag).

Særligt for så vidt angår samarbejdet om civilbeskyttelse bemærkes, at Danmark deltager – også efter at Lissabon-traktaten er trådt i kraft – fuldt ud i dette samarbejde, der ikke er berørt af de danske forbehold

2. Indhold

I det følgende redegøres for de væsentligste elementer i Kommissionens handlingsplan om implementering af Stockholm-programmet.

Det bemærkes, at en række forslag i handlingsplanen hører under Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration og enkelte forslag hører under Forsvarsministeriet.

2.1. Kommissionens handlingsplan om implementering af Stockholm-programmet

Kommissionens handlingsplan indeholder forslag til retsakter mv. for perioden 2010-2014 inden for følgende overordnede områder:

2.1.1. Beskyttelse af grundlæggende rettigheder

Øget beskyttelse af borgernes rettigheder vil udgøre en prioritet for Kommissionen. Kommissionen vil således styrke eksisterende og indføre nye mekanismer til sikring af, at der ikke sker overtrædelse af borgernes grundlæggende rettigheder, ligesom Kommissionen bl.a. vil fokusere på øget persondatabeskyttelse.

I handlingsplanen er bl.a. anført følgende forslag:

- EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.
- Ny lovgivning om persondatabeskyttelse.
- Ny lovgivning om beskyttelsen af ofre for kriminalitet.
- Nye lovgivningsmæssige tiltag vedrørende mistænkte og tiltaltes straffeprocessuelle rettigheder.

2.1.2. Styrkelse af tilliden til det europæiske retlige område

Det fremgår af handlingsplanen, at de hidtidige resultater for så vidt angår gensidig anerkendelse og tillid mellem de retshåndhævende myndig-

heder skal 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., ligesom der inden for visse områder foreslås minimumsregler.

I handlingsplanen er bl.a. anført følgende forslag:

- Ny lovgivning om bevissikring.
- Evaluering af Eurojust, herunder vurdering af nye beføjelser samt effektivisering af Eurojusts organisering.
- Meddelelse om muligheden og behovet for etablering af en europæisk anklagemyndighed.
- Ny lovgivning om rettighedsfrakendelser.
- Ny lovgivning om gensidig anerkendelse af bøder.
- Ændring af Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område.
- Ny lovgivning om en fælles referenceramme for europæisk aftaleret.
- Kommissionens henstilling om tinglysning af testamenter efterfulgt af Rådets og Europa-Parlamentets vedtagelse af forordningen om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis.
- Åbning af den europæiske e-justice-portal og forberedelse af nye versioner.
- Styrkelse af det Europæiske Retlige Netværk.

2.1.3. Garantere sikkerheden i Europa

Det fremgår af Kommissionens handlingsplan, at Europa i stigende grad oplever grænseoverskridende kriminalitet mv. Der vil på den baggrund blive fokuseret på at øge den indre sikkerhed i EU ved at prioritere terrorbekæmpende foranstaltninger og ved at øge bekæmpelse af menneskehandel, børnepornografi, cyberkriminalitet, økonomisk kriminalitet og narkotikahandel mv.

Endvidere fremgår det af handlingsplanen, at bl.a. EU-agenturerne og organerne som f.eks. Europol og Eurojust skal styrkes og spille en afgørende rolle i sikringen af sikkerheden i EU. Samtidig vil beskyttelsen af borgerne omfatte EU's rolle inden for krise- og katastrofeforebyggelse, beredskab og reaktion.

I handlingsplanen er bl.a. anført følgende forslag:

- Udarbejdelse af en meddelelse om strategien for den indre sikkerhed.
- Ny lovgivning om en fælles EU-tilgang til brug af passagerlisteo-
plysninger (PNR).
- Ny lovgivning om et europæisk register for domfældte tredje-
landsstatsborgere.
- Forslag til gennemførelsesforanstaltninger for det europæiske in-
formationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS).
- Forslag til informationsudveksling mellem Europol, Eurojust og
Frontex.
- Meddelelse om forbedring af told- og politisamarbejdet i EU.
- Evaluering af det europæiske kriminalpræventive net (EUCPN)
og ny lovgivning om oprettelse af et observationscenter for kri-
minalitetsforebyggelse (OPC).
- Oprettelse af en stilling i Kommissionen som EU-koordinator for
bekæmpelse af menneskehandel.
- Ny lovgivning om direktiv om bekæmpelse af menneskehandel.
- Ny lovgivning om direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af
børn mv.
- Ny lovgivning om angreb på informationssystemer.
- Gennemførelse af EU's handlingsplan fra 2009 om kemiske,
biologiske, radiologiske og nukleare trusler (CBRN).

2.1.4. Bidrag til et globalt Europa

Det fremgår endvidere af Kommissionens handlingsplan, at de oven-
nævnte mål og initiativer skal kombineres med en stærk ekstern dimensi-

on, idet de interne og eksterne politikker vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed er tæt forbundne.

I handlingsplanen er bl.a. anført følgende tiltag:

- Regelmæssig rapportering om gennemførelsen af den eksterne dimension i Stockholm-programmet.
- Meddelelse om en EU-handlingsplan for menneskerettigheder til fremme af EU's værdier inden for den eksterne dimension af retlige og indre anliggender.
- En række nærmere prioriteringer for så vidt angår bl.a. det vestlige Balkan, Tyrkiet, de østlige partnerskabslande og Middelhavsunionen til bl.a. bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

2.2. Forslag til rådskonklusioner om Kommissionens handlingsplan

I forlængelse af fremsættelse af Kommissionens handlingsplan forventes der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 fremlagt nogle generelle rådskonklusioner om handlingsplanen til vedtagelse.

Det er forventningen, at Kommissionen i den forbindelse vil blive opfordret til at gennemføre de initiativer, der er i fuld overensstemmelse med Stockholm-programmet og at foretage en foreløbig evaluering af Stockholm-programmet i juni 2012.

Det er også forventningen, at Rådet i rådskonklusionerne vil notere sig, at handlingsplanen på nogle områder ikke er i fuld overensstemmelse med det vedtagne Stockholms-program.

Det er endelig forventningen, at Rådet i rådskonklusionerne vil understrege, at Stockholm-programmet udgør dagsordenen for Den Europæiske Union inden for retlige og indre anliggender.

3. Gældende dansk ret

Kommissionens handlingsplan og forslaget til rådskonklusioner herom giver ikke anledning til at redegøre nærmere for gældende dansk lovgivning om retlige og indre anliggender.

Det bemærkes herved, at Kommissionens handlingsplan fastlægger de overordnede rammer for samarbejdet om retlige og indre anliggender og udstikker Kommissionens prioriteter på området for den kommende 5-årige periode på baggrund af Stockholms-programmet.

Kommissionens handlingsplan vil på et senere tidspunkt i perioden 2010-2014 blive omsat til konkrete forslag til EU-retsakter mv. Der vil i den forbindelse blive redegjort nærmere for indholdet af de relevante dele af dansk ret i forbindelse med fremsættelsen af de konkrete retsakter mv.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens handlingsplan 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 på nuværende tidspunkt ikke er muligt at angive nærmere. Det bemærkes i den forbindelse, at Kommissionen som nævnt løbende vil fremsætte konkrete forslag, der skal udmønte handlingsplanen.

Mere overordnet kan det om de statsfinansielle konsekvenser anføres, at det fremgår af selve Stockholm-programmet, 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 Unionens økonomi.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring over Kommissionens handlingsplan eller rådskonklusionerne.

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), der danner grundlag for det endelige Stockholm-program – 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, Advokatrå-

det, 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, Pengeinstituttankenævnet, 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 nøgleinstrument 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 advokatbi-stand 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

Kommissionens forslag til handlingsplan til gennemførelse af Stockholm-programmet udgør det flerårige arbejdsprogram for retlige og indre anliggender, og fastlægger de overordnede rammer for samarbejdet om retlige og indre anliggender og udstikker prioriteterne på området for den kommende 5-årige periode. Der er således ikke på nuværende tidspunkt nærmere at redegøre for de enkelte kommendes initiativer forhold til nærhedsprincippet. Handlingsplanen vil på et senere tidspunkt i perioden 2010-2014 blive udmøntet ved, at Kommissionen fremsætter forslag til konkrete EU-retsakter mv. 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 Kommissionens handlingsplan.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark er generelt positivt indstillet over for Kommissionens handlingsplan.

9. Europa-Parlamentet

Kommissionens handlingsplan 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 17. maj 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Kommissionens handlingsplan og forslaget til rådskonklusioner har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

Justitsministeriets bidrag til det senere Stockholm-program 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.

Herudover har forslaget til Stockholm-programmet været forelagt Folketingets Retsudvalg og Europaudvalgt henholdsvis den 26. og 27. november 2009.

Dagsordenspunkt 2: Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets direktiv om den europæiske beskyttelsesordre

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Forslaget har til formål at indføre en mekanisme, som giver mulighed for, at en afgørelse om en beskyttelsesforanstaltning, der er truffet i en medlemsstat (udstedelsesstaten) med henblik på beskyttelse af en person, anerkendes af en anden medlemsstat (fuldbyrdesstaten), hvis den beskyttede person befinder sig i denne medlemsstat. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og forslaget har derfor ikke lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget har endvidere ikke statsfinansielle konsekvenser. Forslaget er fremsat af 12 medlemsstater i fællesskab. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. På rådsmødet den 25.-26. februar 2010 blev forslaget præsenteret, og der var en kort politisk drøftelse af forslaget. *På rådsmødet den 22.-23. april 2010 blev en revideret udgave af forslaget diskuteret. På rådsmødet den 3.-4. juni 2010 forventes Rådet at få forelagt en ny revideret udgave af forslaget med henblik på fælles holdning. Danmark er overordnet positiv over for forslaget.*

1. Baggrund

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

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

På den baggrund har Belgien, Bulgarien, Estland, Finland, Frankrig, Italien, Polen, Portugal, Rumænien, Spanien, Sverige og Ungarn taget initi-

ativ til at fremsætte et forslag til direktiv om den europæiske beskyttelsesordre.

Det danske retsforbehold

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

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

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

2. Indhold

2.1. Generelt

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

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

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

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

a) at fastlægge regler og procedurer, der skal sikre anerkendelse af alle former for domme og retsafgørelser i hele Unionen

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

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

Reglerne vedrører:

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

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

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

2.2. Hovedelementerne i forslaget

2.2.1. Udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre

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

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

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

2.2.2. Anerkendelse af en europæisk beskyttelsesordre

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

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

2.2.3. Afslagsgrunde

Fuldbyrdelsesstaten kan afslå anerkendelsen af en europæisk beskyttelsesordre, hvis

- *beskyttelsesordren ikke er fuldstændig,*

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

2.2.3. Kompetencefordeling mellem udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten

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

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

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

3. Gældende dansk ret

3.1. Polititilhold i medfør af straffelovens § 265

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

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

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

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

5. Høring

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Nærhedsprincippet

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

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

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

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet positiv over for forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget skal ifølge den almindelige lovgivnings-procedure både vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet.

Forslaget har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde *den 17. maj 2010*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen blev *senest* forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) *den 22.-23. april 2010*.

Dagsordenspunkt 3: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager

Revideret notat. Ændringerne er anført i kursiv.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 at få forelagt et forslag til direktiv om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager med henblik på en statusorientering. Forslaget til direktiv har til formål at opstille mindstestandarder vedrørende retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager. Forslaget indeholder bl.a. regler om retten til tolkning og til oversættelse af væsentlige dokumenter, medlemsstaternes afholdelse af omkostninger til tolkning og oversættelse samt om tolkningens og oversættelsens kvalitet. Forslaget er en genfremsettelse af Rådets rammeafgørelse om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager, som faldt bort med før Lissabon-traktatens ikrafttræden. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og forslaget har derfor ikke lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Forslaget er fremsat af 13 medlemsstater i fællesskab. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for forslaget.

1. Baggrund

Princippet om gensidig anerkendelse udgør hjørnестenen i samarbejdet mellem EU-medlemsstaterne inden for det strafferetlige område. I programmet fra 2000 for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager fastslås, at ”gensidig anerkendelse ikke kun skal gøre det muligt at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne, men også beskyttelsen af personers rettigheder.” Det anføres i programmet, at den gensidige anerkendelse bl.a. hænger sammen med definitioner af fælles mindstestandarder for så vidt angår mistænktets rettigheder.

På den baggrund fremlagde Kommissionen den 8. juli 2009 et forslag til rammeafgørelse om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager, der fastsætter fælles mindstestandarder på området. Formandskabet fremlagde i tilknytning hertil et forslag til en resolution om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager.

Forslagene blev drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 23. oktober 2009, og der blev opnået politisk enighed herom.

Forslagene blev imidlertid ikke vedtaget før Lissabon-traktatens ikrafttræden den 1. december 2009, hvilket indebærer, at forslagene bortfalder. Retsakten er blevet genfremsat som et direktiv på initiativ af medlemsstaterne Belgien, Tyskland, Spanien, Estland, Frankrig, Ungarn, Italien, Luxembourg, Østrig, Portugal, Rumænien, Finland og Sverige.

Rådet fik på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25.-26. februar 2010 forelagt forslaget til direktiv om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager med henblik på politisk drøftelse. Forslaget er indholdsmæssigt identisk med det forslag til rammeafgørelse, der blev forhandlet færdigt i efteråret 2009.

Forslaget har efterfølgende været drøftet på møder mellem formandskabet og Europa-Parlamentet (Udvalget om borgernes rettigheder og retlige og indre anliggender) med henblik på opnåelse af enighed om forslagens indhold.

Forslaget forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 forelagt med henblik på en orientering om de igangværende drøftelser med Europa-Parlamentet.

Det danske retsforbehold

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

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

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

2. Indhold

2.1. Generelt om forslaget til direktiv

Forslaget til direktiv er fremsat under henvisning til TEUF artikel 82, stk. 2, litra b, der vedrører muligheden for at fastsætte minimumsregler, der

f.eks. vedrører enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen med henblik på bl.a., at lette den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser.

Forslaget tager sigte på at opstille mindstestandarder med hensyn til retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager i EU, og bygger på Den Europæiske Menneskeretskonvention (EMRK) og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis på området.

Forslaget indeholder bestemmelser om retten til tolkning og til oversættelse af væsentlige dokumenter, medlemsstaternes afholdelse af omkostningerne til tolkning og oversættelse, tolkningens og oversættelsens kvalitet samt en klausul om at forhindre forringelser af eksisterende (nationale) rettigheder på området.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

Forslaget til direktiv omfatter personer, som er mistænkt eller tiltalt for at have begået en strafbar handling fra det tidspunkt, hvor personen bliver gjort opmærksom på, at vedkommende er mistænkt eller tiltalt og indtil den strafferetlige proces er endeligt afsluttet. Endvidere omfatter direktivet personer, hvis sag har tilknytning til fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre (udleveringssager).

Forslaget er endvidere afgrænset således, at det ikke finder anvendelse på sager, hvor en administrativ myndighed kan idømme en straf.

Efter forslaget skal medlemsstaterne sikre, at der tilbydes tolkning til en mistænkt eller tiltalt person (henholdsvis en person, der er impliceret i en sag om udlevering på grundlag af en europæisk arrestordre), som ikke forstår eller taler det sprog, der anvendes. Tolkning skal ske til personens modersmål eller et andet sprog, som personen forstår. Tolkebistand, som også omfatter samtale mellem den mistænkte eller tiltalte person og dennes advokat, skal ydes i kontakten med sagens efterforsknings- og retsmyndigheder (politi og domstole mv.), herunder under politiafhøringer og under alle retsmøder. Det skal endvidere sikres, at personer med hørelidelser modtager passende tolkebistand.

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne sikre, at en mistænkt eller tiltalt person (henholdsvis en person, der er impliceret i en sag om udlevering på grundlag af en europæisk arrestordre), som ikke forstår det sprog, der anvendes, får en oversættelse af alle væsentlige dokumenter – eller som minimum de væsentligste passager heraf – der er nødvendige for at sikre

personen en retfærdig rettergang. Efter forslaget afgør myndighederne i medlemsstaterne som udgangspunkt, hvad der udgør væsentlige dokumenter, men skal som minimum omfatte kendelser om varetægtsfængsling eller anden frihedsberøvelse, anklageskrifter og domme. Oversættelse skal ske til personens modersmål eller til et andet sprog, som personen forstår. Den mistænkte mv. kan anmode om oversættelse af yderligere dokumenter, der er af betydning for vedkommendes mulighed for at forsvare sig selv.

For så vidt angår personer, der er impliceret i en sag om udlevering på grundlag af en europæisk arrestordre, skal den fuldbyrdende medlemsstat sørge for, at der sker oversættelse af arrestordren til et sprog, som personen forstår.

Efter forslaget kan der endvidere i stedet for skriftlig oversættelse af de nævnte dokumenter efter omstændighederne ske mundtlig oversættelse af dokumentets indhold eller centrale dele heraf, under forudsætning af at den mistænkte mv. fortsat sikres en retfærdig rettergang.

Medlemsstaterne skal i forbindelse med behandlingen af straffesagen sikre sig, om den mistænkte forstår og taler det sprog, der anvendes i sagen. Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at der er i forbindelse med en afgørelse om afslag på tolkebistand og på oversættelse af væsentlige dokumenter er mulighed for at klage over afslaget f.eks. som led i en ankesag.

Det fremgår af forslaget, at medlemsstaterne (ikke den mistænkte) afholder alle omkostninger til tolkning og oversættelse, der følger af anvendelsen af rettighederne i henhold til forslaget. Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at tolkning og oversættelse har en sådan kvalitet, at vedkommende fuldt ud er i stand til at udøve sine rettigheder.

Forslaget fastslår, at direktivet ikke kan fortolkes som en begrænsning eller fravigelse af nogen af de rettigheder eller proceduremæssige garantier, som sikres i henhold til EMRK, andre relevante internationale regler eller til lovgivningen i medlemsstaterne, og som yder et højere beskyttelsesniveau.

Herudover indeholder forslaget bl.a. bestemmelser om gennemførelse og ikrafttræden mv.

3. Gældende dansk ret

3.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

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

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

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

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

For så vidt angår tolkningens kvalitet har Menneskerettighedsdomstolen fastslået, at den myndighed, der antager tolken, har pligt til at sørge for, at kvaliteten er tilfredsstillende. Tolkingen skal desuden være ”vederlagsfri”, hvilket ifølge Domstolens praksis betyder, at den tiltalte ikke må pålægges at betale vederlag som betingelse for at få stillet tolkebistand til rådighed. Den tiltalte må heller ikke efterfølgende pålægges at afholde udgifter til tolkebistand, selv om den tiltalte findes skyldig.

3.2. Retsplejeloven

Efter retsplejelovens § 752 skal en sigtet inden politiets afhøring udtrykkeligt gøres bekendt med sigtelsen. Det fremgår endvidere af § 758, stk. 2, at politiet snarest muligt skal gøre den anholdte bekendt med sigtelsen

og tidspunktet for anholdelsen. I overensstemmelse med EMRK artikel 5 og 6 (jf. ovenfor) skal de nævnte oplysninger gives på et sprog, som sigtede/den anholdte kan forstå.

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

Det fremgår af retsplejelovens § 149, stk. 1, at retssproget er dansk, og at afhøring af personer, der ikke forstår dansk, så vidt muligt skal ske ved hjælp af en translatør. Hvis retten finder, at retten har fornødent kendskab til det fremmede sprog, kan tilkaldelse af tolk dog undlades i straffesager uden for hovedforhandling for landsret.

Endvidere fremgår det af retsplejelovens § 149, stk. 5, at forhandling med og afhøring af døve og svært hørehæmmede så vidt muligt skal foregå ved hjælp af en uddannet tolk. Det samme gælder efter begæring for så vidt angår forhandling med og afhøring af øvrige hørehæmmede og døvblevne. For så vidt angår stumme kan afhøring eller forhandling foregå ved skriftlige spørgsmål og svar eller efter begæring så vidt muligt ved hjælp af en tolk. Den døve, hørehæmmede, døvblevne eller stumme har endvidere adgang til at lade sig bistå af en døvekonsulent, tunghøre-konsulent eller lignende under retsmøder.

Retsplejelovens § 149 indeholder herudover bestemmelser om oversættelse til dansk af dokumenter affattet på et fremmed sprog (stk. 2), bestemmelser om oversættelse af dokumenter mellem dansk og de øvrige nordiske sprog (stk. 3), bestemmelser om afholdelse af udgifter til tolkning (stk. 4), og bestemmelser om tolkes og tegnsprogkyndiges inhabilitet (stk. 6).

For så vidt angår betaling for tolkning fremgår det af retsplejelovens § 149, stk. 4, at statskassen afholder udgifter til tolkning i sager, hvori en statsborger i et andet nordisk land er part. Det samme gælder udgifter til oversættelse af dokumenter mellem dansk og de øvrige nordiske sprog. Retten kan i øvrigt bestemme, at udgifterne skal godtgøres af parterne i overensstemmelse med retsplejelovens almindelige regler om sagsomkostninger (kapitel 30). Ved cirkulære nr. 104 af 7. juli 1989 har Justitsministeriet imidlertid generelt fastlagt, at udgifter til tolkning i straffesager afholdes af statskassen. Dette gælder også udgifter til tolkning for døve, hørehæmmede, døvblevne og stumme i sager, der behandles af retten, jf. Justitsministeriets cirkulære nr. 124 af 26. juni 1990.

I tilknytning til retsplejelovens § 149, stk. 5, har Justitsministeriet udstedt cirkulæreskrivelse nr. 9658 af 14. oktober 2005 om forhandling med og afhøring af døve, hørehæmmede, døvblevne og stumme. Cirkulæreskrivelsen fastslår under henvisning til bemærkningerne til retsplejelovens § 149, stk. 5, at det kun meget sjældent vil kunne forekomme, at en afhøring af en døv, døvbleven eller hørehæmmede må gennemføres uden tolkebistand. Endvidere indskræpes den døves, døvblevnes, hørehæmmedes eller stummes adgang til under forhandlinger og afhøringer at lade sig bistå af en bisidder, så eventuelle misforståelser undgås. Det forudsættes, at de berørte myndigheder vejleder den døve, døvblevne, hørehæmmede eller stumme om denne adgang og – i de tilfælde hvor tolkebistand ikke er obligatorisk – om adgangen til at begære bistand af en uddannet tolk.

3.3. Udleveringsloven mv.

Det følger af artikel 11, stk. 2, i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurene for overgivelse mellem medlemsstaterne, at en eftersøgt, der anholdes med henblik på fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, har ret til at lade sig bistå af en advokat og af en tolk i overensstemmelse med den nationale lovgivning i den fuldbyrdende medlemsstat.

Udleveringsloven indeholder ikke specifikke regler om tolkebistand, men det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at der altid vil blive anvendt tolk, hvis den person, der søges udleveret, ikke forstår eller taler dansk. Der kan herved henvises til Justitsministeriets vejledning af 19. december 2003 om behandlingen af anmodninger om udlevering af lovovertrædere på grundlag af en europæisk arrestordre og til cirkulæreskrivelse nr. 12154 af 12. juni 2001 til politi og anklagemyndighed, der vedrører anholdtes rettigheder, herunder bl.a. anholdtes adgang til at modtage tolkebistand.

3.4. Rigspolitiets rekrutterings- og administrationsordning for tolke

For så vidt angår kvaliteten af tolkningen i forbindelse med straffesager fremgår det af Rigspolitiets kundgørelse I, nr. 11, om en samlet rekrutterings- og administrationsordning for tolke, at politiet så vidt muligt skal anvende uddannede tolke frem for ikke-uddannede. Kundgørelsen indeholder i øvrigt bl.a. retningslinjer for politiets tolkefortegnelse, behandling af klager over tolke, politiets samarbejde og omgang med tolke samt tolkes opgaver.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

Hvis forslaget til direktiv fandt anvendelse i Danmark bemærkes det, at der med forslaget til direktiv sker en tydeliggørelse af den ret til tolkning og oversættelse, der allerede følger af EMRK og af retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen. Konventionen er gjort til en del af dansk ret ved lov nr. 285 af 24. april 1992 med senere ændringer, og forslaget ville i givet fald i vidt omfang kunne gennemføres uden (yderligere) lovændringer.

Hvis forslaget til direktiv fandt anvendelse i Danmark, vurderes forslaget at nødvendiggøre visse lovændringer og eventuel tilpasning af administrative regler med henblik på i højere grad at lovfæste retten til tolkning og oversættelse. Forslaget indeholder således bl.a. regler om tolke- og oversætterbistand, der efter en foreløbig vurdering ikke kan udelukkes at gå videre end de forpligtelser, der følger af EMRK. Det gælder bl.a. retten til tolkning af samtaler mellem en mistænkt og dennes advokat. Det gælder endvidere kravet om, at medlemsstaterne skal sikre, at en mistænkt, som ikke forstår det sprog, der anvendes, i et vist omfang tilbydes skriftlig oversættelse af væsentlige dokumenter.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Hvis forslaget til direktiv fandt anvendelse i Danmark vurderes det at have visse statsfinansielle konsekvenser, der imidlertid forventes at kunne afholdes inden for den eksisterende bevillingsmæssige ramme på området.

5. Høring

Forslaget til direktiv har ikke været sendt i høring.

Derimod har det tidligere fremsatte forslag til rammeafgørelse, som direktivforslaget i høj grad bygger på, været sendt 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 beskikkede advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening og Retssikkerhedsfonden.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Østre Landsret, Vestre Landsret, Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Politiforbundet, Institut for Menneskerettigheder, Advokatsamfundet og Landsforeningen af Forsvarsadvokater.

Østre Landsret, Vestre Landsret, Københavns Byret, Rigspolitiet, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Politiforbundet har ikke haft bemærkninger til rammeafgørelsen.

Domstolsstyrelsen anfører, at en ændring af lovgivningen, hvorefter domstolene skal tilbyde oversættelse af bevismateriale, kendelser og domme, vil medføre, at domstolene i højere grad end efter de nugældende regler skal afholde udgifter til translatørudgifter. Endvidere anføres det, at kravet om klageadgang over afgørelser om afslag til oversættelse mv. – afhængigt af udformningen – må forventes at medføre en administrativ merbelastning for domstolene.

Rigsadvokaten anfører, at forslaget til rammeafgørelse overordnet set vil være egnet til at sikre, at mistænktets ret til oversættelse og tolkebistand respekteres, og derfor er positivt indstillet over for forslagets overordnede formål.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at der er tale om et vigtigt initiativ på et delområde til definition af fælles minimumsstandarder for så vidt angår mistænktets processuelle rettigheder i straffesager i EU. Efter instituttets opfattelse forbedrer rammeafgørelsen generelt mistænktets rettigheder. Instituttet roser bl.a. det fokus, som rammeafgørelsen har på oversættelsens og tolkningens kvalitet.

Advokatsamfundet og Landsforeningen af Forsvarsadvokaters er positivt indstillet over for, at der fastsættes mindstestandarder på området. Det anføres endvidere, at oversættelse af væsentlige dokumenter indebærer en klar styrkelse af tiltaltes rettigheder, samt at detaljerede regler

om og fokus på kvaliteten af den tolkning, der tilbydes, vil højne retssikkerheden.

6. Nærhedsprincippet

Det er i forslaget anført om nærhedsprincippet, at formålet med forslaget til direktiv er at opbygge gensidig tillid medlemsstaterne imellem, og det er derfor vigtigt at blive enig om fælles mindstestandarder, der finder anvendelse i hele EU. Et direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes materielle procedurmæssige regler vedrørende tolkning og oversættelse i straffesager er således nødvendig, fordi formålet ikke i tilstrækkelig grad kan opnås af medlemsstaterne alene.

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

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget til direktiv er fremsat på initiativ af Belgien, Tyskland, Spanien, Estland, Frankrig, Ungarn, Italien, Luxembourg, Østrig, Portugal, Rumænien, Finland og Sverige.

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 positiv indstillet over for forslaget.

9. Europa-Parlamentets udtalelse

Forslaget til direktiv behandles efter den fælles beslutningsprocedure, (TEUF artikel 294), der indebærer, at forslaget skal behandles i Europa-Parlamentet. Forslaget behandles i Europa-Parlamentets udvalg om borgernes rettigheder og retlige og indre anliggender (LIBE), der foretog en første drøftelse af forslaget den 11. januar 2010.

Europa-Parlamentet har e den 8. april 2010 fremsat en række ændringsforslag til forslaget. Ændringerne angår navnlig udvidelse af retten til tolkning mellem mistænkte eller tiltalte og dennes advokat, krav om skriftlig oversættelse af væsentligt bevismateriale, og begrænsning af muligheden for mundtlig oversættelse mv. af væsentlige dokumenter.

Formandskabet og Rådet har i april 2010 haft en række drøftelser med Europa-Parlamentet om ændringsforslagene, men der er endnu ikke opnået enighed.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til direktiv blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 25. og 26. februar 2010.

Det bemærkes, at det tidligere forslag til rammeafgørelse sammen med et grundnotat blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 30. september 2009.

Endvidere blev rammeafgørelsen forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27. oktober 2009.

Dagsordenspunkt 4: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

KOM(2010)0095.

Resumé

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 at få forelagt et forslag til direktiv om bekæmpelse af menneskehandel med henblik på opnåelse af politisk enighed. 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 er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og forslaget har derfor ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man positivt indstillet over for forslaget.

1. Baggrund

Den 29. marts 2010 fremsatte Kommissionen et forslag til direktiv om bekæmpelse af menneskehandel. Formålet med direktivforslaget 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.

Der har tidligere været fremsat et forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel, der bortfaldt i forbindelse med Lissabontraktatens ikrafttræden den 1. december 2009. Det fremsatte direktivforslag svarer i det væsentlige til det tidligere forslag til rammeafgørelse.

Det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF, 3. del, afsnit V. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre an-

liggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabontraktaten, finder på den baggrund anvendelse.

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

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

2. Indhold

2.1. Generelt

Formålet med forslaget er at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning på området. Forslaget sigter mod en tilnærmelse inden for tre hovedområder: 1) retsforfølgning af personer, der begår 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 og andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde eller

tvungen tjeneste, herunder tiggeri, slaveri og slaverilignende forhold, trældom samt udnyttelse af strafbare handlinger og 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 er begået af en offentligt ansat under udførelse af offentlig tjeneste*, 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.

Forsøg og medvirken skal kunne straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsens grovhed, har en afskrækkende virkning *og kan medføre udlevering*.

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 grovhed 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 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.

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.

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 direktivet, 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 bar-

nets ønsker, behov og problemer. *Børneofre eller børn af voksne ofre har endvidere ret til at modtage skoleundervisning.* Endelig 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 *der er rimelig grund til at antage*, 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 menneskehandels ofre tager sigte på dels at beskytte ofrene fra gerningsmændene, dels at forhindre, at ofrene under straffesagen udsættes for nye krænkelser (såkaldt ”sekundær viktimering”). 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. 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.

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

3. Gældende dansk ret

3.1. Strafbare handlinger og sanktioner

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

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

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

3.3. Efterforskning og retsforfølgning

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, 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 forsvaret.

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 overfaldsalarm 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.

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

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

Hvis direktivet var bindende for og fandt anvendelse i Danmark, er det vurderingen, at dansk tilslutning til forslaget bl.a. ville nødvendiggøre ændring af straffelovens § 262 a med henblik på at medtage udnyttelse af forhold i forbindelse med tiggeri eller af ”strafbare handlinger”. Tilslut-

ning fra dansk side ville tillige nødvendiggøre, at strafferammen i straffelovens § 262 a på 8 år forhøjedes, så menneskehandel i bestemte tilfælde kunne straffes med fængsel indtil 10 år.

Hvis direktivet var bindende for og fandt anvendelse i Danmark, ville forslaget have visse mindre statsfinansielle konsekvenser, der imidlertid må 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 straf-

fes 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 skærpelse 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 efter fondens opfattelse 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 prostitutionsydelser.

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 forsvar), 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 forslaget om, at der ikke sker nye og yderligere krænkelse af (mulige) ofre. Den nuværende refleksperiode på indtil 100 dage giver ikke i tilstrækkelig 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 krænkelse, 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. *Direktivforslaget* 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 skal ifølge den almindelige lovgivnings-procedure både vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet. Forslaget blev sendt til Europa-Parlamentet den 29. marts 2010. Der har i Europa-Parlamentet (LIBE-, og FEMM-udvalgene) indtil nu kun været en indledende drøftelse af forslaget. Udvalgene var positivt indstillede over for forslaget. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at vurdere, hvornår Europa-Parlamentet vil tage endelig stilling til forslaget.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Sagen blev *senest* forelagt Europaudvalget og Retsudvalget til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november-1. december 2009.

Dagsordenspunkt 5: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

KOM(2010)0094.

Resumé

Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 at orientere om de igangværende forhandlinger om et forslag til direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA. Forslaget har til formål at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning i forhold til den gældende rammeafgørelse. Forslaget indeholder regler om retsforfølgning af personer, der begår seksuelt misbrug mv., beskyttelse af og bistand til ofre samt forebyggelse af seksuelt misbrug mv. *Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og forslaget har derfor ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.* Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. *Fra dansk side er man positivt indstillet over for forslaget og agter at tage orienteringen til efterretning.*

1. Baggrund

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

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

Det danske retsforbehold

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

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

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

2. Indhold

2.1. Generelt

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

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

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

2.2.1. Strafbare handlinger

Seksuelt misbrug

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

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

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

Seksuel udnyttelse

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

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

Børnepornografi

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

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

Visse forberedende handlinger

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

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

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

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

Forsøg og medvirken

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

2.2.2. Sanktioner

2.2.2.1. Fysiske personer

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

Seksuelt misbrug

Den, der foranlediger, at et barn under den seksuelle lavalder overværer seksuelt misbrug eller seksuelle aktiviteter, skal kunne straffes med fængsel indtil 2 år.

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

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

Seksuel udnyttelse

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

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

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

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

Børnepornografi

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

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

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

Visse forberedende handlinger samt forsøg og medvirken

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

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

Skærpende omstændigheder

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

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

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

2.2.2.2. Juridiske personer

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

2.2.3. Straffemyndighed

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

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

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

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

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

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

2.2.4. Efterforskning og retsforfølgning

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

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

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

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

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

2.2.5. Ofre

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

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

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

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

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

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

Forhør, der foretages under efterforskningen, skal kunne videooptages og anvendes som bevis i straffesagen. Under selve straffesagen (hovedforhandlingen), skal retsmødet kunne finde sted for lukkede døre. 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 træffe de nødvendige foranstaltninger til at få fjernet internetsider, der indeholder eller udbreder børnepornografi.

2.2.7. Øvrigt

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

3. Gældende dansk ret

3.1. Strafbare handlinger og sanktioner

3.1.1. Seksuelt misbrug

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

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

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

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

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

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

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

3.1.2. Seksuel udnyttelse

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

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

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

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

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

3.1.3. Børnepornografi

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

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

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

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

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

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

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

3.1.4. Forsøg og medvirken

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

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

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

3.1.5. Juridiske personer

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

3.2. Straffemyndighed

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

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

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

3.3. Efterforskning og retsforfølgning

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

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

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

konkrete tilfælde er behov for at træffe særlige efterforskningsmæssige foranstaltninger.

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

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

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

Efter retsplejelovens §§ 721-722 kan anklagemyndigheden efter omstændighederne beslutte, at en sag skal ende med påtaleopgivelse eller 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 frem-

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

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

3.4.2. Ofrets stilling under efterforskningen og straffesagen

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

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

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

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

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

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

3.5. Forebyggelse af seksuelt misbrug mv.

Rettighedsfrakendelse og meddelelse af pålæg

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

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

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

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

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

Behandling

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

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

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

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

Blokering af adgang til internetadresser med børnepornografi

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

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

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

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

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

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

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

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

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

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

5. Høring

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

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

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

5.1. Generelle betragtninger

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

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

5.2. Strafbare handlinger og sanktioner

Strafbare handlinger

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

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

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

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

Sanktioner

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

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

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

5.3. Straffemyndighed og juridiske personer

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

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

5.4. Efterforskning og retsforfølgning

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

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

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

5.5. Ofre

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

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

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

5.6. Forebyggelse og overvågning mv.

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

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

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

6. Nærhedsprincippet

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

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

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for forslaget.

9. Europa-Parlamentet

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

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Sagen blev senest forelagt Europaudvalget og Retsudvalget til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november-1. december 2009.

Dagsordenspunkt 6: SIS II - statusorientering

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 at få forelagt en samlet overordnet tidsplan og et samlet budgetoverslag for det videre arbejde med SIS II. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning. Sagen om status for SIS II har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til statusrapporten.

1. Baggrund

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

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

Vedtagelse af rådskonklusionerne blev udskudt, da der ikke var det nødvendige antal ministre til stede for, at konklusionerne formelt kunne ved-

tages. Konklusionerne blev efterfølgende vedtaget på et rådsmøde (Uddannelse, ungdom og kultur) den 10. og 11. maj 2010.

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

Lissabon-traktaten

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

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

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

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

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

I det omfang Rådet fremover træffer foranstaltning om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i TEUF, 3. del, afsnit V, træffer Danmark, i henhold til protokollens artikel 4, inden seks måneder foranstaltning om, hvorvidt Danmark vil gennem-

føre denne foranstaltning i dansk lovgivning. En dansk beslutning herom vil skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater (og associerede Schengen-lande).

2. Indhold

Det fremgår som nævnt, at de rådskonklusioner, der blev vedtaget på rådsmødet (Uddannelse, Ungdom og Kultur) den 10. og 11. maj 2010, at Kommissionen opfordres til at forelægge en samlet overordnet tidsplan og et budgetoverslag for Rådet den 3.-4. juni 2010. Senest på rådsmødet den 7.-8. oktober 2010 skal der vedtages en bindende overordnet tidsplan og en solid og samlet budgetplan.

Det nærmere indhold af denne tidsplan og budgetoverslaget kendes endnu ikke.

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 holdning.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Da det nærmere indhold af Kommissionens tidsplan og budgetoverslaget endnu ikke kendes, kan den danske holdning ikke på nuværende tidspunkt fastlægges.

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 17. maj 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen om SIS II har ved flere lejligheder været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering, senest forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 23. april 2010.

Dagsordenspunkt 7: En intern sikkerhedsstrategi for Den Europæiske Union

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Der lægges op til en orientering og en drøftelse af det hidtidige arbejde med en strategi for den indre sikkerhed for Den Europæiske Union og eventuelt om de fremtidige initiativer på området. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25.-26. februar 2010 vedtog Rådet en strategi for den indre sikkerhed for Den Europæiske Union. Strategien blev efterfølgende godkendt af regeringscheferne på mødet i Det Europæiske Råd den 25.-26. marts 2010. Den interne sikkerhedsstrategi er en opfølgning på og udmøntning af Stockholm-programmet, og supplerer programmet for så vidt angår ønsket om at skabe et Europa som område for frihed, sikkerhed og retfærdighed. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for drøftelsen, der heller ikke i sig selv har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til drøftelsen. Fra dansk side er man positivt indstillet over for strategien og forventer at kunne tage orienteringen til efterretning.

1. Baggrund

Som opfølgning og udmøntning af Stockholm-programmet har der under det spanske formandskab været afholdt uformelle drøftelser om udarbejdelse af en intern sikkerhedsstrategi for EU.

På baggrund af disse drøftelser blev en intern sikkerhedsstrategi for Den Europæiske Union vedtaget af Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25.-26. februar 2010. Strategien blev efterfølgende godkendt af regeringscheferne på mødet i Det Europæiske Råd den 25.-26. marts 2010. Strategien er endvidere blevet behandlet på møder den 11. marts 2010 og den 30. april 2010 i den nyoprettede Komité for Intern Sikkerhed (COSI).

Strategien supplerer Stockholm-programmet for så vidt angår ønsket om at skabe et Europa som område for frihed, sikkerhed og retfærdighed.

2. Indhold

*Den interne sikkerhedsstrategi identificerer de trusler, som EU's medlemsstater står over for, herunder f.eks. terrorisme, alvorlig og organiseret kriminalitet, it-kriminalitet, grænseoverskridende kriminalitet og natur- og menneskeskabte katastrofer. Med henblik på en mere sammenhængende tilgang til bekæmpelse af disse trusler i EU fastsættes *der i strategien* en række principper og retningslinjer for fremtidige aktiviteter inden for dette område.*

Kommissionen vil som opfølgning på strategien vedtage en meddelelse, der vil fastsætte mere konkrete initiativer, som udmønter de forskellige elementer i strategien.

Den videre udvikling og implementering af den interne sikkerhedsstrategis skal endvidere udgøre en af prioriteterne for Komitéen for Intern Sikkerhed (COSI). COSI har til opgave at lette, fremme og styrke koordineringen af operationelle aktioner mellem EU's medlemsstater på området for intern sikkerhed. Den koordinerende rolle vedrører bl.a. politi- og toldsamarbejde, beskyttelse af de ydre grænser og retligt samarbejde i straffesager med relevans for det operationelle samarbejde om den indre sikkerhed.

3. Gældende dansk ret

Orienteringen og drøftelsen om den interne sikkerhedsstrategi giver ikke i sig selv anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Orienteringen og drøftelsen om den interne sikkerhedsstrategi 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 orienteringen og drøftelsen.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til *orienteringen og drøftelsen*.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positivt indstillet over for *den interne sikkerhedsstrategi og forventer at tage orienteringen og drøftelsen til efterretning*.

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 17. maj 2010*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25.-26. februar 2010.

Dagsordenspunkt 8: EU's indsats mod terrorisme og EU-USA erklæring om terrorismebekæmpelse

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 3.-4. juni 2010 at få præsenteret *en rapport fra EU's anti-terror-koordinator* vedrørende EU's strategi og handlingsplan for indsatsen mod terrorisme *med* koordinatorens 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 3.-4. juni 2010 vil præsentere en rapport om gennemførelsen af EU's strategi- og handlingsplan mod terrorisme med koordinatorens henstillinger på området.*

På baggrund af konsultationer mellem USA og det spanske EU-formandskab forventes det desuden, at en EU-USA erklæring om bekæmpelse af terrorisme vil blive vedtaget på rådsmødet. EU og USA slår i erklæringen fast, at man vil samarbejde i kampen mod terrorisme.

Lissabon-traktaten

Eventuelle konkrete forslag til retsakter med henblik på udmøntning af de omtalte fokusområder må i givet fald forventes at blive fremsat på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i 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

Hidtil har EU's anti-terrorkoordinator som følge af Det Europæiske Råds beslutning truffet på dets møde den 17.-18. juni 2004 aflagt rapport om gennemførelsen af EU's handlingsplan mod terrorisme to gange årligt. Ved sin sidste rapport i november 2009 indstillede koordinatoren imidlertid, at der alene skulle udarbejdes en årlig 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. Anti-terrorkoordinatoren har imidlertid fundet det nyttigt at udarbejde et dokument til Rådet, hvor de vigtigste emner inden for den europæiske indsats mod terrorisme fremhæves.

2.1. Dokument vedrørende EU's terrorbekæmpelse

Det forventes, at EU's anti-terrorkoordinator på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 vil præsentere et dokument, der bl.a. indeholder koordinatorens bidrag til fastlæggelse af de fremtidige prioriteter på området.

I dokumentet anfører anti-terrorkoordinatoren forslag til nogle fokusområder, som EU bør prioritere i indsatsen mod terrorisme. Disse fokusområder følges op med en række anbefalinger til Rådet. I punktform drejer det sig om følgende:

- 1. Udarbejdelsen af et mere fuldstændigt billede af terror-truslen mod EU.*
- 2. Sikring af den offentlige transport, navnlig i forhold til landtransport.*
- 3. Øget fokus på overvågning af terroristers rejseaktivitet.*
- 4. Sammenhængen mellem EU's interne og eksterne sikkerhed.*

Anti-terrorkoordinatoren forventes at ville uddybe de enkelte områder i sin endelige afrapportering til Rådet.

Mere generelt anfører koordinatoren, at der på nuværende tidspunkt bør være fokus på gennemførelsen af Lissabon-traktatens prioriteter, herunder en praktisk udmøntning af Stockholm-programmet og den interne sikkerhedsstrategi for Den Europæiske Union, som indeholder konkrete tiltag i relation til indsatsen mod terrorisme. Anti-terrorkoordinatoren fremhæver bl.a. Lissabon-traktatens artikel 222, der indebærer, at EU og

medlemsstaterne handler i fællesskab på et solidarisk grundlag, hvis en medlemsstat udsættes for et terrorangreb eller er offer for en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe. Der henviser i den forbindelse til, at der bør iværksættes en mekanisme med henblik på den praktiske gennemførelse af den nævnte bestemmelse.

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. Danmark støtter en EU-USA erklæring om terrorismebekæmpelse.

9. Europa-Parlamentet

Den halvårslige 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 17. maj 2010*.

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 rådsmødet (retlige og indre anliggender) *den 30. november og 1. december 2009.*

Dagsordenspunkt 9: Europæisk Narkotika Pagt

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Rådet forventes på rådsmødet (retlig og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 at få forelagt et forslag til en europæisk pagt vedrørende bekæmpelse af den internationale narkotikahandel. Dokumentet har til formål at styrke koordinationen mellem medlemsstaterne i samarbejde med kommissionen og de berørte EU-agenturer, navnlig Europol, og styrke det operationelle netværk af særlige tjenester i medlemsstaterne. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og har på det foreliggende grundlag hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Forslaget blev præsenteret på rådsmødet den 25.-26. februar 2010, og det var hensigten, at forslaget skulle have været vedtaget på rådsmødet den 23. april 2010. Formandskabet valgt imidlertid at udskyde vedtagelse til et kommende rådsmøde. På rådsmødet den 3.-4. juni 2010 forventes Rådet at få forelagt forslaget med henblik på en fælles holdning. Danmark er overordnet positiv over for forslaget.

1. Baggrund

I forbindelse med drøftelsen af den interne sikkerhedsstrategi for Den Europæiske Union på det uformelle rådsmøde i Toledo den 20.-22. januar 2010 stillede Frankrig forslag om, at der udarbejdes en europæisk pagt om bekæmpelse af narkotikasmugling. Det er hensigten, at dette instrument skal udgøre en konkret udmøntning af Stockholm-programmet. Herudover skal forslaget supplere den eksisterende EU narkohandlingsplan 2009-2012 (2008/C 326/09) og udgøre en del af den interne sikkerhedsstrategi, hvor narkosmugling er identificeret som en af de særlige trusler, som EU's medlemsstater står over for.

Frankrig understregede i forbindelse med det uformelle rådsmøde, at EU navnlig bør fokusere på kokain- og heroinsmugling samt på konfiskation af aktiver hidrørende fra narkotikakriminalitet.

Forslaget blev præsenteret på rådsmødet den 25.-26. februar 2010, og det var hensigten, at forslaget skulle have været vedtaget på rådsmødet den 23. april 2010. Da adskillige ministre ikke havde mulighed for at deltage i rådsmødet den 23. april 2010, valgte formandskabet imidlertid at udskyde vedtagelse til et kommende rådsmøde.

Det forventes således, at Rådet (retlige og indre anliggender) på rådsmødet *den 3.-4. juni 2010* vil få forelagt udkastet til den europæiske narkotikapagt med henblik på vedtagelse.

2. Indhold

2.1. Generelt

Udkastet til Den europæiske narkotikapagt sætter fokus på bekæmpelsen af den internationale narkotikahandel og har til formål at styrke koordinationen mellem medlemsstaterne i samarbejde med kommissionen og de berørte EU-agenturer, navnlig Europol, og styrke det operationelle netværk af særlige tjenester i medlemsstaterne.

Der lægges endvidere op til et tættere samarbejde med EU's partnere, og i den forbindelse sættes der fokus på narkotikabekæmpelsen som et væsentligt element i EU's eksterne forbindelser.

Med forslaget understreges endvidere vigtigheden af, at de såkaldte transitlande i Vestafrika og Balkan-regionen tilknyttes det operationelle samarbejde, og at EU styrker og udvikler forholdet til disse lande f.eks. ved at iværksætte projekter i regionerne ledet af Europol.

Forslaget tager højde for, at EU's medlemsstater er berørt i forskellig grad af den grænseoverskridende narkotikahandel, og dokumentet retter sig således særligt mod de medlemsstater, der er berørt af denne handel. Det gælder bl.a. middelhavslandene, som oplever en stadig større tilstrømning af narkotika fra Vestafrika.

2.2. Forslagets hovedelementer

Forslaget indeholder tre hovedelementer: (a) indsatsen mod kokain, (b) indsatsen med heroin, og (c) indsatsen vedrørende udbyttet fra strafbare narkotikarelaterede forhold.

Forslaget koncentrerer sig således om to typer narkotika, kokain og heroin, men det understreges, at der kan komme tilsvarende initiativer i forhold til andre typer af narkotika, herunder navnlig cannabis og syntetisk narkotika.

Bekæmpelsen af kokainruter

Denne del af forslaget indebærer, at der sættes fokus på kokainruter, herunder navnlig kokainstrømme fra Sydamerika til Vestafrika der går vide-

re til middelhavsregionen. I den forbindelse lægges der bl.a. op til en styrkelse af allerede eksisterende regionale platforme for samarbejde og informationsudveksling i Vestafrika.

Dokumentet lægger særligt vægt på informationsudveksling som en vigtig del af bekæmpelsen af kokainhandelen og fremhæver i den forbindelse, at Europol i en række sammenhænge bør være det forum, hvor de berørte lande koordinere indsatsen.

Der lægges endvidere op til, at indsatsen mod narkotikasmugling til søs og i luften skal forbedres og styrkes.

Bekæmpelsen af heroinruter

For det andet fokuserer forslaget på heroinruter, herunder navnlig at de medlemsstater, der er berørt af heroinhandlen, udvikler en fælles tilgang til problemet. Det skal særligt ske gennem en styrkelse af netværket af forbindelsesofficerer i transitregionerne, bl.a. ved indsættelse af yderligere forbindelsesofficerer i de relevante tredjelande.

Denne del af forslaget har særlig fokus på Balkan-regionen. Det understreges i den forbindelse, at det operationelle samarbejde i regionen bør styrkes, at der skal etableres samarbejde med eksterne samarbejdspartner, og at SECI-samarbejdet (Southeast European Co-operative Initiative) skal videreudvikles bl.a. gennem tættere samarbejde med Europol.

Det fremhæves endvidere, at indsatsen mod anvendelsen af kemiske prækursorer til ulovlig fremstilling af narkotika skal være en prioritet.

Udbyttet fra strafbare narkotikarelaterede forhold

Forslagets tredje element drejer sig om identifikation og konfiskation af aktiver, der stammer fra narkotikakriminalitet, herunder samarbejdet i henhold til Rådets afgørelse om samarbejde mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver om opsporing og identificering af udbyttet fra strafbart forhold eller andre formuegoder forbundet med kriminalitet (2007/845 RIA).

Der lægges også i denne sammenhæng op til, at Europol i en række sammenhænge bør være det forum, hvor de berørte lande koordinerer indsatsen.

Det danske retsforbehold

For så vidt angår retsakter som f.eks. direktivforslag og forslag til forordninger, der er fremsat efter TEUF, 3. del, afsnit V, er sådanne forslag omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, vil på den baggrund finde anvendelse.

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

Da forslaget ikke er fremsat efter TEUF, 3. del, afsnit V, har det danske retsforbehold ingen betydning i forhold til det foreliggende forslag.

3. Gældende dansk ret

I regeringens handlingsplan "Kampen mod narko" fra 2003 er der fastlagt en række konkrete initiativer i forhold til forebyggelse, lægelig og social behandling, retshåndhævelse, behandling af kriminelle stofmisbrugere og internationalt samarbejde.

Det fremgår af regeringens arbejdsprogram "Danmark 2020 – Viden, vækst, velstand, velfærd", at regeringen i forbindelse med satspuljeforhandlingerne for 2011 vil udarbejde en ny handlingsplan mod stofmisbrug ("Kampen mod narko II"), der skal revurdere den nuværende indsats og komme med forslag til nye initiativer.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget forventes på nuværende tidspunkt ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, ligesom det vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Der er ikke på nuværende tidspunkt foretaget høring i sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget er fremsat på initiativ af Frankrig og støttet af formandskabet.

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet set positiv over for forslaget.

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 17. maj 2010*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen blev *senest* forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) *den 22.-23. april 2010*.

Dagsordenspunkt 10: Møde mellem EU og Rusland

Nyt notat.

Resumé

Formandskabet har lagt op til, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggende) den 3.-4. juni 2010 orienteres om et møde mellem EU og 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 er af betydning for samarbejdet inden for retlige og indre anliggender.

Det spanske formandskab har lagt op til, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 kort orienteres om et møde, som den 25. og 26. maj 2010 afholdes mellem EU og Rusland.

2. Indhold

Formandskabet forventes at orientere om møde i det Permanente Partnerskabsråd mellem EU og Rusland den 25. og 26. maj 2010.

På mødet i det Permanente Partnerskabsråd mellem EU og Rusland forventes det bl.a., at organiseret kriminalitet, terrorisme, narkotika, menneskehandel og fremtidig migrationsdialog mellem EU og Rusland vil blive drøftet. Endvidere forventes det, at det stærke russiske ønske om visumliberalisering vil blive drøftet.

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 17. maj 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget.

Dagsordenspunkt 11: Forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation

Nyt notat.

KOM (2010) 104 endelig

Resumé

Kommissionen har den 24. marts 2010 fremsat forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (KOM (2010) 104 endelig). Formålet med forslaget er at give de EU-medlemsstater, der ønsker det, mulighed for at etablere et indbyrdes samarbejde om lovvalgsregler i sager om skilsmisse og separation. Med henblik herpå bemyndiger forslaget Bulgarien, Spanien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Ungarn, Østrig, Rumænien og Slovenien til at indføre et indbyrdes forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation. Forslaget er alene rettet til de nævnte medlemsstater. Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Tyskland, Belgien og Letland har tilkendegivet, at de ønsker at deltage i det forstærkede samarbejde om lovvalgsregler. Der foreligger ikke officielle tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side finder man det beklageligt, at medlemsstaterne ikke er nået til enighed om fælles lovvalgsregler i forbindelse med separation og skilsmisse. Henset til det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender agter man ikke at deltage i afstemningen om forslaget. Samtidig med forslaget til Rådets afgørelse om bemyndigelse har Kommissionen fremsat et forslag til Rådets forordning (EU) om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (KOM (2010) 105 endelig). Formandskabet forventes at forelægge forslaget på rådsmødet den 3.-4. juni 2010 med henblik på politisk enighed og på anmodning om Europa-Parlamentets godkendelse af forslaget.

1. Baggrund

1.1. Det oprindelige Rom III-forslag

Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabs-sager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000 (den nye Bruxelles II-forordning) indeholder bl.a. regler om international kompetence samt om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser i sager om skilsmisse og separation. Danmark deltog på grund af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender ikke

i vedtagelsen af forordningen, som derfor heller ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Hjemmelsgrundlag for bemyndigelsesforslaget

Under henvisning til artikel 329, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) fremsatte Kommissionen den 24. marts 2010 et forslag til rådsafgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation. Det er første gang, at Kommissionen fremsætter et forslag om forstærket samarbejde.

Forstærket samarbejde er reguleret i artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og i sjette del, afsnit III (artikel 326-334), i TEUF.

Det følger af TEU artikel 20, at mindst ni medlemsstater kan indføre et forstærket indbyrdes samarbejde inden for traktaternes rammer som en sidste udvej, når Rådet fastslår, at de i forslaget tilstræbte mål ikke kan nås inden for en rimelig frist af Unionen som helhed, og Rådet bemyndiger de pågældende medlemsstater hertil.

Bemyndigelsen til at indlede et forstærket samarbejde gives af Rådet på forslag af Kommissionen og efter Europa-Parlamentets godkendelse. Ifølge TEU artikel 16, stk. 3, træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal, medmindre andet er fastsat i traktaterne. Forslaget til afgørelse om bemyndigelse skal derfor vedtages med kvalificeret flertal.

Det følger af ovennævnte bestemmelser, at indledning af et forstærket samarbejde forudsætter at følgende betingelser er opfyldt:

- Et forstærket samarbejde skal indføres inden for rammerne af Unionens ikke-eksklusive kompetencer (TEU artikel 20, stk. 1).
- Et forstærket samarbejde skal være en sidste udvej, når de tilstræbte mål ikke kan nås inden for en rimelig frist af Unionen som helhed (TEU artikel 20, stk. 2).
- Mindst ni medlemsstater skal deltage i et forstærket samarbejde (TEU artikel 20, stk. 2).

- Et forstærket samarbejde skal tage sigte på at fremme Unionens mål, beskytte dens interesser og styrke integrationsprocessen (TEU artikel 20, stk. 1).
- Et forstærket samarbejde skal overholde traktaterne og gældende EU-ret (TEUF artikel 326).
- Et forstærket samarbejde må ikke skade det indre marked eller den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed og må ikke medføre begrænsning af eller forskelsbehandling i samhandelen mellem medlemsstaterne eller fordrejning af konkurrencevilkårene (TEUF artikel 326).
- Et forstærket samarbejde skal respektere ikke-deltagende medlemsstaters rettigheder, beføjelser og forpligtelser (TEUF artikel 327).
- Et forstærket samarbejde skal ske på et af de områder, der er nævnt i traktaterne (TEUF artikel 329, stk. 1).

Det bemærkes, at forslaget til rådsafgørelse ikke er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Samtidig med nærværende forslag har Kommissionen fremsat et forslag til Rådets forordning (EU) om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (KOM (2010) 105 endelig), som er omfattet af forbeholdet. Forslaget til forordning udmønter den foreslåede afgørelse om bemyndigelse til forstærket samarbejde, idet der fastsættes regler om lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation for de medlemsstater, som deltager i det forstærkede samarbejde. Forslaget til forordning, der er fremsat under henvisning til TEUF artikel 81, stk. 3, bygger på formandskabets kompromisforslag forud for Rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008.

Retsakter, der vedtages inden for rammerne af et forstærket samarbejde, er ifølge TEU artikel 20 kun bindende for de deltagende medlemsstater. Det er til enhver tid åbent for alle medlemsstater.

Bemyndigelsesforslaget forhandles sammen med forordningsforslaget.

2. Indhold

Formålet med forslaget er at give de EU-medlemsstater, der ønsker det, mulighed for at etablere et indbyrdes samarbejde om lovvalgsregler i sager om skilsmisse og separation.

Ved forslagets *artikel 1* bemyndiges Bulgarien, Spanien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Ungarn, Østrig, Rumænien og Slovenien til at indføre et indbyrdes forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation ved anvendelse af de relevante bestemmelser i traktaterne. Afgørelsen er alene rettet til disse medlemsstater, jf. *artikel 3*.

Efter forslagets *artikel 2* træder afgørelsen i kraft straks ved vedtagelsen.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

5. Høring

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

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

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

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

6. Nærhedsprincippet

Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, da forslaget vedrører en procedurebeslutning om forstærket samarbejde.

7. Andre landes kendte holdninger

Tyskland, Belgien og Letland har efter fremsættelsen af forslaget tilkendegivet, at de ønsker at deltage i det forstærkede samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation.

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

8. Foreløbig dansk holdning

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

Bemyndigelsesforslaget er ikke omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Det følger dog af betragtning 4 i præamblen til protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til Lissabontraktaten, at Danmark ikke vil forhindre de andre medlemsstater i at udvikle deres samarbejde yderligere med hensyn til foranstaltninger, der ikke er bindende for Danmark.

Under hensyn til at forslaget til forordning om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsregler i forbindelse med skilsmisse og separation er omfattet af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender og der-

for ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark, agter man fra dansk side ikke at deltage i afstemningen om bemyndigelsesforslaget.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget er forelagt for Europa-Parlamentet, der imidlertid endnu ikke har udtalt sig i sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget blev sammen med et grundnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 17. maj 2010.

Dagsordenpunkt 12: Forslag til Rådets forordning om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation

Nyt notat.

KOM (2010) 105 endelig

Resumé

Kommissionen har den 24. marts 2010 fremsat forslag til Rådets forordning (EU) om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (KOM (2010) 105 endelig). Ved forslaget udmøntes den bemyndigelse til at indføre et indbyrdes forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation, som Kommissionen den 24. marts 2010 har foreslået meddelt Bulgarien, Spanien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Ungarn, Østrig, Rumænien og Slovenien, jf. forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (KOM (2010) 104 endelig). Formålet med forordningsforslaget er at indføre klare retsregler i Den Europæiske Union for lovvalg i sager om separation og skilsmisse og at give ægtefæller en vis frihed med hensyn til lovvalg med henblik på at styrke retssikkerheden, den retlige forudsigelighed og fleksibiliteten. Med henblik herpå fastsætter forordningen bl.a. regler om ægtefællers adgang til ved aftale at vælge, hvilken lov der skal finde anvendelse på deres skilsmisse eller separation (artikel 3), og om efter hvilken stats lov skilsmisse- eller separationssager skal behandles i mangel af aftale om lovvalg (artikel 4). Forordningen fastsætter endvidere regler om anvendelse af domstolslandets lov i stedet for den lov, som i henhold til artikel 3-4 skal anvendes (artikel 5), og om mulighed for at undlade at anvende en bestemmelse i den lov, som skal anvendes i henhold til forordningen (artikel 7). Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender og vil derfor ikke have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side finder man det dog beklageligt, at medlemsstaterne ikke er nået til enighed om fælles lovvalgsregler i forbindelse med separation og skilsmisse. Tyskland, Belgien og Letland har tilkendegivet, at de ønsker at deltage i det forstærkede samarbejde om lovvalgsregler. Der foreligger ikke officielle tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Formandskabet forventes at forelægge forslaget på rådsmødet den 3.-4. juni 2010 med henblik på politisk enighed om visse essentielle elementer i forslaget.

1. Baggrund

1.1. Det oprindelige Rom III-forslag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Hjemmelsgrundlaget for forordningsforslaget

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

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

Forordningsforslaget udmønter den bemyndigelse til at indføre et indbyrdes forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation, som Kommissionen har fremsat forslag om, jf. forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (KOM (2010) 104 endelig). Dette forslag forhandles sammen med forordningsforslaget.

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

1.3. Det danske retsforbehold

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

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

Derimod deltager Danmark i vedtagelsen af ovennævnte forslag til afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsregler i forbindelse med skilsmisse og separation, jf. pkt. 1.2.

2. Indhold

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

2.1. Forordningsforslagets formål

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

2.2. Forordningsforslagets enkelte bestemmelser

2.2.1. Anvendelsesområde (kapitel I)

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

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

lerne i forbindelse med skilsmisse og separation (KOM (2010) 104 endelig).

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

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

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

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

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

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

Efter forslaget *artikel 3, stk. 2*, kan en aftale om lovvalg, uden at det berører *stk. 4*, indgås og ændres når som helst, men senest ved sagens anlægelse ved en domstol. En sådan aftale skal indgås skriftligt, dateres og underskrives af begge ægtefæller, jf. *artikel 3, stk. 3, første afsnit*. Hvis loven i den deltagende medlemsstat, hvor de to ægtefæller har deres sæd-

vanlige opholdssted på tidspunktet for aftalens indgåelse, indeholder yderligere regler om formkrav, finder disse regler efter artikel 3, *stk. 3, andet afsnit*, dog anvendelse. Hvis ægtefællerne har deres sædvanlige opholdssted i forskellige deltagende medlemsstater, og loven i disse medlemsstater indeholder forskellige regler om formkrav, er aftalen gyldig med hensyn til sin form, hvis den opfylder betingelserne i loven i en af disse stater.

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

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

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

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

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

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

Formandskabet har foreslået, at der som artikel 7a indsættes en bestemmelse, hvorefter en domstol ikke efter forordningen har pligt til at meddele skilsmisse i situationer, hvor loven i den pågældende medlemsstat ikke indeholder mulighed for skilsmisse, eller hvor det omhandlede ægteskab ikke anerkendes i denne medlemsstat.

2.2.3. Øvrige bestemmelser (kapitel III)

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

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

2.2.4. Afsluttende bestemmelser (kapitel IV)

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

3. Gældende dansk ret

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

Uden for konventionens anvendelsesområde følger det af retspraksis, at sager om skilsmisse og separation, der behandles her i landet, afgøres

efter dansk ret. Retspraksis ses ikke at give ægtefællerne mulighed for at aftale, at deres skilsmisse eller separation skal afgøres efter et andet lands lov.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

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

Forslaget har på den baggrund ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

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

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

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

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

retlige og indre anliggender – ikke har bemærkninger af menneskeretlig karakter til det.

6. Nærhedsprincippet

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

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

7. Andre landes kendte holdninger

Tyskland, Belgien og Letland har efter fremsættelsen af forslaget tilkendegivet, at de ønsker at deltage i det forstærkede samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation.

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

8. Foreløbig dansk holdning

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

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

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

9. Europa-Parlamentet

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

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2010.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget blev sammen med et grundnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 17. maj 2010.

Dagsordenspunkt 13: EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

KOM-dokument foreligger ikke, men Kommissionen har forelagt en henstilling fra Kommissionen til Rådet om Rådets afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at føre forhandlinger om aftalen om Den Europæiske Unions tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, dokument af 17. marts 2010, SEC(2010)305 final (fortroligt)

Resumé

Sagen drejer sig om at give mandat til Kommissionen med henblik på at indlede forhandlinger med Europarådet om EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter EMRK). Efter EU-Traktaten tiltræder Unionen EMRK. Formandskabet har på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 lagt op til vedtagelse af forhandlingsmandatet. Sagen forventes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Sagen forventes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Den generelle forventning er, at alle medlemsstater vil være positivt indstillede over for at give Kommissionen mandat med henblik på at indlede forhandlinger med Europarådet om EU's tiltrædelse af EMRK. Det er dog uklart, om der vil være flertal for at give Kommissionen forhandlingsmandat på rådsmødet den 3.-4. juni 2010. Fra dansk side ses positivt på at give Kommissionen forhandlingsmandat, forudsat at der forinden er fundet en løsning på de sidste udeståender.

1. Baggrund

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

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

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

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

Efter protokollens artikel 2 skal en sådan aftale sikre, at tiltrædelsen hverken berører Unionens kompetencer eller institutionernes beføjelser. Den skal sikre, at intet heri berører medlemsstaternes situation i forhold til EMRK, navnlig i forhold til protokollerne hertil, foranstaltninger truffet af medlemsstaterne, der fraviger EMRK i overensstemmelse med dennes artikel 15, og forbehold med hensyn til konventionen, som medlemsstater har taget i overensstemmelse med dennes artikel 57. Videre følger det af protokollens artikel 3, at aftalen om EU's tiltrædelse af EMRK ikke berører EUF-Traktatens artikel 344 (hvorefter medlemsstaterne forpligter sig til ikke at søge tvister vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af EU-Traktaten og EUF-Traktaten afgjort på anden måde end fastsat i EUF-Traktaten).

2. Indhold

Efter EUF-Traktatens artikel 218, stk. 3, skal Rådet, efter at Kommissionen har forelagt en henstilling, vedtage en afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger samt om udpegelse af Unionens forhandler.

Det må forventes, at EU skal tiltræde EMRK i form af en tiltrædelsestraktat mellem EU og Europarådet, hvori der samtidigt foretages de fornødne ændringer i EMRK. Alle Europarådets 47 medlemsstater, herunder de medlemsstater, der ikke er medlem af EU, bl.a. Rusland og Tyrkiet, skal ratificere tiltrædelsestraktaten, før EU kan tiltræde EMRK.

EU's tiltrædelse af EMRK rejser en lang række spørgsmål, som der skal tages højde for i den rådsafgørelse, der bemyndiger Kommissionen til at indlede forhandlinger med Europarådet om EU's tiltrædelse af EMRK. Som eksempler kan nævnes: Hvorledes skal EU være repræsenteret i Europarådets organer. Hvorledes sikres det, at både EU og den indklagede medlemsstat kan forsvare sig i en klagesag ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, når klagesagen rejser spørgsmål om fortolkningen og anvendelsen af EU-retten. Skal EU alene tiltræde EMRK, eller skal EU også tiltræde tillægsprotokollerne, og i givet fald hvilke. I den forbindelse skal der tages stilling til, om EU alene skal tiltræde de protokoller, som alle medlemsstater allerede har tiltrådt. I overensstemmelse med

den førnævnte protokol til Lissabon-Traktaten skal det sikres, at EU's tiltrædelse af en protokol ikke indebærer, at en medlemsstats forhold til EMRK berøres i forhold til protokoller, som medlemsstaten ikke har tiltrådt. *Det skal også sikres, at EU-Domstolens prærogativ med hensyn til den autoritative fortolkning af EU-retten og monopolet på annullation af EU-retsakter bevares i klagesager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvori der rejses spørgsmål om konventionsmedholdeligheden af EU-retten, og hvor EU-Domstolen ikke tidligere har været involveret.*

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

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

5. Høring

Et udkast til rammenotat har via Juridisk Specialudvalg været sendt i høring hos Danske Advokater, Advokatsamfundet, Institut for Menneskerettigheder, Amnesty International, Helsinki-komiteén og Københavns Universitet.

6. Nærhedsprincippet

Sagen forventes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Det følger af Lissabon-traktaten, som alle medlemsstater har ratificeret, at EU skal tiltræde EMRK, jf. TEU art. 6, stk. 2.

Den generelle forventning er på den baggrund, at alle medlemsstater vil være positivt indstillede over for at give Kommissionen mandat med henblik på at indlede forhandlinger med Europarådet om EU's tiltrædelse af EMRK.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Regeringen støtter, at Kommissionen gives mandat til at indlede forhandlinger med Europarådet om EU's tiltrædelse af EMRK.

9. Europa-Parlamentet

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

EU's tiltrædelse af EMRK blev den 3. maj 2010 drøftet i Europa-Parlamentet, der godkender en rapport herom den 18. maj 2010.

10. Juridisk Specialudvalg og Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2010.

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

Specialudvalget for institutionelle spørgsmål vil blive inddraget i sagen.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har *senest* været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 23. april 2010.

Dagsordenspunkt 14: E-justice

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

KOM-dokument foreligger ikke.

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 benyttelse af informations- og kommunikationsteknologi inden for det retlige område, f.eks. e-mail, videoafhøring, elektroniske lovdatabaser mv. 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 mulighederne for at anvende elektroniske redskaber i sager med aktører fra flere medlemsstater, 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 bevisoptagelse eller bevisførelse i andre medlemsstater 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 3.-4. juni 2010 forventes det, at Rådet vil få forelagt en plan for, hvordan e-justice-arbejdet strukturelt set bør implementeres. Formandskabet vil endvidere forelægge en køreplan for e-justice-arbejdet for Rådet. Køreplanen indeholder oplysninger om mål og tids-horisonten for de enkelte e-justice-projekter. Rådet vil endelig få forelagt en rapport fra e-justice-arbejdsgruppen om status for arbejdet med fremme af 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 planerne for det fremtidige e-justice-arbejde og rapporten om status for arbejdet 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 lovdatabaser 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 e-justice-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 e-justice-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.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni og på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 fik Rådet forelagt rapporter fra e-justice-arbejdsgruppen om status for arbejdet med at fremme e-justice, og på rådsmødet (miljø) den 22. december 2009 vedtog Rådet en række rådskonklusioner om et fælles identifikationssystem for national retspraksis.

Senest orienterede Kommissionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. april 2010 om status vedrørende lanceringen af e-justice-portalen, som er blevet udsat.

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 (”retsforbeholdet”).

Det bemærkes i den forbindelse, at det i e-justice-arbejdsgruppen for tiden overvejes at foretage en analyse af, om der er behov for et eventuelt bindende retsgrundlag for e-justice-samarbejdet.

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 videokommunikation i retssager med aktører fra flere medlemsstater, 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. *Som anført ovenfor overvejes det dog nu i e-justice-arbejdsgruppen at foretage en analyse af, om der er behov for et eventuelt bindende retsgrundlag for e-justice-samarbejdet.*

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. *Det bemærkes, at e-justice-arbejdsgruppen i nærmeste fremtid vil blive sammenlagt med e-law-arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen vil efter sammenlægningen blive omtalt som "e-law-arbejdsgruppen".*

E-justice-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 fælles-søgefunktioner, der skal gøre brugere af portalen i stand til elektronisk at søge oplysninger i flere forskellige medlemsstaters registre samtidig via e-justice-portalen.

E-justice-arbejdsgruppen har udarbejdet en portal-prototype, der giver brugerne mulighed for at søge bredt i en række medlemsstaters insolvens- og tolkere registre. Prototypen anvendes af arbejdsgruppen og er ikke åben for offentligheden. På baggrund af prototypen diskuterer arbejdsgruppen forskellige 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 bevisoptagelse og bevisførelse i sager med aktører fra flere medlemsstater, særligt videokonferencer, nedsatte e-justice-arbejdsgruppen en underarbejdsgruppe bestående af en række medlemslande, herunder Danmark, der skulle undersøge mulighederne for at skabe de tekniske og indholdsmæssige rammer for afholdelse af videokonferencer på tværs af landegrænser 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. En informationspjece og en manual er blevet distribueret i et antal eksemplarer til de centrale myndigheder i

medlemsstaterne. For nylig er der desuden blevet indhentet oplysninger om videokonferenceudstyr ved de nationale domstole til brug for e-justice-portalen, og for tiden er det under overvejelse i e-justice-arbejdsgruppen, om der er behov for etablering af et online bookingsystem for videokonferencer mellem medlemsstaternes domstole.

E-justice-arbejdsgruppen arbejder endvidere med etablering af et fælles identifikationssystem og mulighederne for indførelse af fælles standarder for oplysninger (metadata) om national retspraksis. På rådsmødet (miljø) den 22. december 2009 vedtog Rådet en række rådskonklusioner om et fælles identifikationssystem for national retspraksis (European Case-Law Identifier (ECLI)). I forlængelse heraf er der for nylig udarbejdet udkast til rådskonklusioner om anbefaling af introduktion af det fælles identifikationssystem (European Case-Law Identifier (ECLI)) og fælles standarder for oplysninger (metadata) om national retspraksis. *Rådssekretariatet har sendt udkastet til rådskonklusioner i skriftlig høring hos medlemsstaterne med frist for fremsendelse af bemærkninger i slutningen af maj 2010.*

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. *På baggrund af et ønske fra en række medlemsstater arbejder den uformelle arbejdsgruppe for tiden på et udkast til glossar på insolvensrettens område.*

E-justice-portalen skal indeholde informationer om advokater og notarer. E-justice-arbejdsgruppens hensigt er, at der på sigt endvidere vil blive adgang til en tjeneste "Find en advokat" eller "Find en notar". Det bemærkes i den forbindelse, at notarfunktionen i Danmark – ligesom i flere andre medlemsstater – varetages af domstolene, og at der således ikke er tale om en særskilt juridisk profession. *Det er under overvejelse i arbejdsgruppen også at lade portalen indeholde oplysninger om fogeder og mæglere.*

Den handlingsplan for det fremtidige arbejde med e-justice, som Rådet vedtog på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008, skal bl.a. sikre, at e-justice-projektet i højere grad kommer til at inddrage alle medlemsstater. Handlingsplanen skulle endvidere sikre, at der inden udgangen af 2009 blev udarbejdet en funktionel version af e-justice-portalen. Kommissionen er i overensstemmelse med handlings-

planen ansvarlig for udviklingen af den første version af portalen. På grund af tekniske vanskeligheder blev den oprindelig planlagte indvielse af portalen, som skulle afholdes i Stockholm den 15. december 2009, imidlertid aflyst. I den rapport om status for arbejdet med at fremme e-justice, som blev forelagt for Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009, blev Kommissionen opfordret til at tage alle midler i brug med henblik på at lancere e-justice-portalen snarest muligt. *På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. april 2010 orienterede Kommissionen om status vedrørende lanceringen af e-justice-portalen, og Kommissionen tilkendegav, at indvielsen ville kunne finde sted i juli 2010. Kommissionen har imidlertid på det seneste møde i arbejdsgruppen oplyst, at der fortsat er en række tekniske problemer. Hertil kommer, at flere medlemsstater har udtrykt ønske om, at lanceringen af portalen finder sted uden for sommerferieperioden. Det er dermed fortsat uafklaret, hvornår lanceringen vil finde sted.*

Med henblik på udviklingen af e-justice-portalen er der 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.

På et møde i e-justice-arbejdsgruppen i efteråret 2009 præsenterede det svenske formandskab 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 det seneste møde i e-justice-arbejdsgruppen har man indledt nogle mere generelle drøftelser om e-justice-portalens rolle i forhold til bl.a. eksisterende og ny eu-lovgivning og om e-justice-arbejdsgruppens rolle i forhold til andre arbejdsgrupper nedsat i rådsregi.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 forventes det, at Rådet få forelagt en plan for, hvordan e-justice-arbejdet struk-

turelt set bør implementeres. I overensstemmelse med Rådets handlingsplan for e-justice-arbejdet er Kommissionen i dag bl.a. ansvarlig for etablering af portalen. Det fremgår af dokumentet, at der i arbejdsgruppen er enighed om at bibeholde den nuværende implementeringsstruktur foreløbigt frem til 2013, og at der vil blive foretaget en fornyet vurdering af implementeringsstrukturen i første halvdel af 2012.

Formandskabet vil endvidere forelægge en køreplan for e-justice-arbejdet for Rådet. Køreplanen indeholder oplysninger om mål og tids-horisonten for de enkelte e-justice-projekter, f.eks. projektet om sammenkobling af insolvensregistre og projektet om adgang til lovgivning.

Rådet vil endelig få forelagt en rapport fra e-justice-arbejdsgruppen om status for arbejdet med fremme af e-justice. Kommissionen vil i rapporten igen blive opfordret til at tage alle midler i brug med henblik på at lancere e-justice-portalen snarest muligt. Det forventes, at Rådet vil blive opfordret til at tage rapporten til efterretning og bekræfte, at arbejdsgruppen skal fortsætte arbejdet med at fremme e-justice.

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 e-justice-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 sager med aktører fra flere medlemsstater. 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 17. maj 2010*.

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 22.-23. april 2010*.

Dagsordenspunkt 15: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis

Revideret notat.

KOM(2009)154

Resumé

Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 at lægge op til vedtagelse af visse overordnede politiske retningslinjer for det videre arbejde med forslaget til forordning om lovvalg, kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis. Forslaget blev fremsat af Kommissionen den 16. oktober 2009. Formålet med forslaget er at gøre behandlingen af arvesager med et grænseoverskridende element mindre kompleks. Med henblik herpå indeholder forslaget bl.a. regler om, hvilken medlemsstats domstole der skal behandle arvesager med et grænseoverskridende element, og hvilken medlemsstats lovgivning der skal finde anvendelse i sådanne arvesager. Forordningen indeholder endvidere regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser i andre medlemsstater end der, hvor afgørelsen er truffet, og regler om indførelse af et europæisk arvebevis. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold og vil allerede derfor ikke have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Storbritannien og Irland har tilkendegivet, at de ikke ønsker at deltage i vedtagelsen eller anvendelsen af forordningen. Der foreligger ikke officielle tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

1. Baggrund

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

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

Den danske regering afgav den 29. november 2005 – efter national høring over Kommissionens grøn bog – et høringssvar til Kommissionen.

Regeringen tilkendegav i den anledning bl.a., at man fra dansk side hilser den på fællesskabsplan iværksatte drøftelse af de i praksis meget relevante arve- og skifteretlige spørgsmål, som behandles i grønbogen, velkommen.

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

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

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

Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25.-26. februar 2010 at lægge op til vedtagelse af visse overordnede politiske retningslinjer for det videre arbejde med forslaget til forordning.

2. Forordningsforslagets indhold

2.1. Forordningsforslagets formål

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

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

2.2. Forordningsforslagets enkelte bestemmelser

2.2.1. Anvendelsesområde og definitioner (kapitel I)

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

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

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

Ved ”arv” forstås ifølge *artikel 2, litra a*, enhver form for overgang af ejendele ved dødsfald, hvad enten det drejer sig om en viljesbestemt overførsel ved testamente eller arvepagt eller om lovbestemt overgang af ejendele ved død.

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

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

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

2.2.2. Kompetence (kapitel II)

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

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

Forordningens *artikel 6* fastsætter regler om kompetence, når afdøde ikke havde sit sædvanlige opholdssted i en medlemsstat på dødstidspunktet. I sådanne tilfælde er en medlemsstats retter kompetente, når boets ejendele befinder sig i den pågældende medlemsstat, og afdøde senest 5 år før sagens indbringelse for retten havde sit foregående sædvanlige opholdssted i denne medlemsstat (litra a), subsidiært at afdøde var statsborger i den pågældende medlemsstat på dødstidspunktet (litra b), mere subsidiært at en arving eller legatar har sit sædvanlige opholdssted i den pågældende medlemsstat (litra c), og mest subsidiært at anmodningen alene angår de ejendele, der befinder sig i den pågældende medlemsstat (litra d).

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

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

Forordningens kapitel II indeholder endvidere regler om retternes kompetence i relation til behandlingen af modkrav (*artikel 7*), lis pendens (ar-

tikel 13) og konnekse krav (*artikel 14*) samt regler om indbringelse og prøvelse (*artikel 10-12*) og regler om foreløbige retsmidler (*artikel 15*).

2.2.3. Lovvalg (kapitel III)

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

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

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

Efter *artikel 18, stk. 2*, er en arvepagt, der angår arven efter flere personer, kun gyldig med hensyn til sit indhold, hvis den er gyldig efter den lov, der efter *artikel 16* ville have fundet anvendelse ved en af arveladernes død på arvepagtens oprettelsestidspunkt. Hvis arvepagten efter denne regel kun er gyldig efter én lov, finder denne lov anvendelse på arvepagten. Hvis arvepagten efter den nævnte regel i 1. pkt. er gyldig efter flere love, finder den lov, som arvepagten har sin nærmeste tilknytning til, anvendelse på arvepagten.

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

Artikel 20 indeholder en særregel om erklæringer om vedgåelse af eller afkald på arv, hvorefter sådanne erklæringer også er gyldige, når erklæ-

ringerne opfylder betingelserne i loven i den medlemsstat, hvor arvingen eller legataren har sit sædvanlige opholdssted, jf. dog artikel 19.

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

- udløsende faktorer, tid og sted for arvefaldet (*litra a*),
- arvingers og legatarers rettigheder, herunder den længstlevende ægtefælles arveret, fastlæggelse af disse personers respektive andele, afdødes pålæg til dem samt andre rettigheder i boet som følge af dødsfaldet (*litra b*),
- retten til at få arv (*litra c*),
- særlige grunde til manglende råderet og til bortfald af retten til arv (*litra d*),
- arveløsgørelse og afskærelse fra arv på grund af uværdighed (*litra e*),
- overdragelse af boets ejendele og rettigheder til arvinger og legatarer, herunder vilkårene og virkningerne af arvens eller legatets vedgåelse eller afkald på arv (*litra f*),
- arvingers, bobestyreres og kuratorers beføjelser, især i forhold til salg af ejendele, betaling af fordringshavere (*litra g*),
- ansvar for boets gæld (*litra h*),
- disponibel andel, tvangsarvebeløb og andre indskrænkninger i friheden til at træffe dødsdispositioner, herunder retslige myndigheders eller andre myndigheders udlæg i boet til fordel for afdødes pårørende (*litra i*),
- tilbageførsel og nedsættelse af gaver samt deres inddragelse i beregningen af arvelodderne (*litra j*),
- gyldighed, fortolkning, ændring eller tilbagekaldelse af en dødsdisposition, bortset fra den formelle gyldighed (*litra k*) og
- bodeling (*litra l*).

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

Efter forordningens *artikel 27* kan anvendelse af en bestemmelse i en lov, der er udpeget efter forordningen, afvises, hvis anvendelse af bestemmelsen er uforenelig med de grundlæggende retsprincipper ("ordre public") i domsstaten. Anvendelse af en lov, der er udpeget efter forordningen, kan

dog ikke afvises alene på grund af forskelle i bestemmelser om tvangsarv.

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

2.2.4. Anerkendelse og fuldbyrdelse (kapitel IV)

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

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

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

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

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

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

2.2.5. Officielt bekræftede dokumenter (kapitel V)

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

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

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

2.2.6. Europæiske arvebeviser (kapitel VI)

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

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

Europæiske arvebeviser skal efter *artikel 41, stk. 1*, udstedes under anvendelse af en formular optrykt som bilag 2 til forslaget og skal efter ar-

tikel 41, *stk. 2*, indeholde oplysninger om den udstedende rets kompetence (*litra a*), eventuelle ægtepagter (*litra c*), den lov, der er udpeget efter forordningen (*litra d*), faktiske og retlige forhold, der medfører rettigheder for arvinger og legatarer eller beføjelser for bobestyrere og legatarer (*litra e*) samt oplysninger om de respektive arveandele (*litra h*).

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

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

2.2.7. Almindelige og afsluttende bemærkninger (kapitel VII)

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

3. Gældende ret

3.1. Kompetence i dødsboskiftesager

3.1.1. Processuelle indlændinge

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

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

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

3.1.2. Procesuelle udlændinge

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

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

3.1.3. Nordiske statsborgere

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

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

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

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

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

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

3.2. Lovvalg i dødsboskiftesager

3.2.1. Arvestatuttet efter dansk rets almindelige regler om international privatret

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

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

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

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

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

Afdødes domicillov fraviges endvidere som arvestatut for så vidt angår fast ejendom beliggende i en anden stat end domicilstaten, såfremt der i denne stats lovgivning (*lex situs*) gælder særlige regler om arvemåden til en sådan fast ejendom.

3.2.2. Lovvalg efter den nordiske konvention og arv og skifte

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

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

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

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

3.2.3. Særlige lovvalgsregler for testamenter

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

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

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

Ifølge konventionens artikel 1 er en testamentarisk disposition formgyldig, blot formkravene i én af følgende love er opfyldt: (1) Oprettelsesstedets lov, (2) testators statsborgerskabslov ved oprettelsen eller ved død, (3) loven i testators domicilstat ved oprettelsen eller ved død, (4) loven på testators bopæl ved oprettelsen eller ved død, og – for så vidt angår

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

fast ejendom – 5) loven i den stat, hvor ejendommen er beliggende. Ifølge konventionens artikel 2, stk. 1, finder artikel 1 også anvendelse på tilbagekaldelse af testamentariske dispositioner. Efter Haagertestamentskonventionens artikel 1, stk. 3, skal spørgsmålet om, hvorvidt testator havde domicil på et bestemt sted, afgøres efter reglerne på dette sted.

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

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

3.3. Anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske skiftebehandlinger

3.3.1. Dansk rets almindelige regler

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

Det antages, at en fremmed skiftebehandling anerkendes her i landet, i hvert fald når skiftet foretages i afdødes domicilland. Det må formentlig også antages, at skiftebehandlinger, hvor den skiftende myndigheds internationale kompetence er baseret på afdødes nationalitet, anerkendes.

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

arvinger og legatarer, som på det fremmede skifte har fået udlagt aktiver, der befinder sig her i Danmark, vil blive anerkendt her i landet.

3.3.2. Den nordiske konvention om arv og skifte

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

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

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som anført i pkt. 1 ovenfor er forslaget fremsat med hjemmel i EF-Traktatens afsnit IV (nu EUF Traktatens afsnit V). Protokollen om Danmarks stilling finder derfor anvendelse. Foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-Traktaten (nu EUF-Traktatens afsnit V), vil derfor ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Forslaget har på den baggrund ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

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

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

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

Justitsministeriet har modtaget hørings svar fra følgende myndigheder og organisationer:

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

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

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

5.1. Generelle bemærkninger

Advokatrådet, Copenhagen Business School og Danske Dødsboskifteadvokater har anført, at de overordnet støtter forslaget. Advokatrådet og Copenhagen Business School har bemærket, at de er enige med

Kommissionen i, at forslaget vil forbedre den frie bevægelighed for personer inden for EU ved at gøre det lettere for personer med sædvanligt opholdssted inden for EU at tilrettelægge arvefaldet efter dem.

5.2. Anvendelsesområde og definitioner (kapitel I)

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

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

5.3. Kompetence (kapitel II)

5.3.1. Hovedregel om kompetence (artikel 4)

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

Danske Dødsboadvokater har anført, at udgangspunktet om, at det er retterne i den medlemsstat, hvor arvelader havde sit sædvanlige opholdssted på dødstidspunktet, der er kompetente, stort set svarer til reglen i dødsboskiftelovens § 2, og at det vil være velkomment, hvis de øvrige medlemsstater indfører tilsvarende regler.

5.3.2. Henvisning (artikel 5)

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

5.3.3. Kompetence på andet grundlag (artikel 6)

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

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

5.3.4. Konnekse krav (artikel 14)

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

5.4. Lovvalg (kapitel III)

5.4.1. Enhedssystem

Danske Dødsboadvokater har anført, at forordningens enhedssystem, hvorefter en arvesag som udgangspunkt skal behandles efter én arvelov, der som udgangspunkt er loven i den medlemsstat, der har skiftekompetence, lægger sig op ad de danske regler. Dette vil forenkle bobehandlingen i en lang række boer med tilknytning til andre EU-lande.

5.4.2. Mulighed for lovvalg (artikel 17)

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

5.4.2. Ordre public (artikel 27)

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

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

5.5. Officielt bekræftede dokumenter (kapitel V)

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

5.6. Europæiske arvebeviser (kapitel VI)

Danske Dødsboadvokater har anført, at et europæisk arvebevis med de oplysninger, der fremgår af forordningsforslagets bilag 1 og 2, vil være meget informativt og må forventes at blive et særdeles praktisk instrument ved behandlingen af dødsboer fremover. Såfremt forordningen vedtages, bør man fra dansk side overveje at implementere et sådant bevis i Danmark. Danske Dødsboadvokater har endvidere anført, at arvebevisets gyldighed på 3 måneder, jf. artikel 43, stk. 2, synes for kort, idet behandlingen af dødsboer med internationale aspekter ofte er ganske langvarig. Efter Danske Dødsboadvokater opfattelse bør genparterne derfor have en gyldighed på 6 måneder.

6. Nærhedsprincippet

6.1. Kommissionens vurdering af nærhedsprincippet

Kommissionen har om forholdet til nærhedsprincippet bl.a. anført, at formålet med forslaget kun kan opfyldes i form af fælles regler, idet sådanne fælles regler er nødvendige for at sikre retssikkerhed og forudsigel-

lighed for borgerne. Ifølge Kommissionen vil det være i strid med dette mål, hvis medlemsstaterne handler hver for sig.

6.2. Regeringens foreløbige vurdering af nærhedsprincippet

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

7. Andre landes kendte holdninger

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

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark deltager på grund af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender ikke i en kommende vedtagelse af det foreliggende forordningsforslag, der ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark, jf. pkt. 2 ovenfor.

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

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

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig i sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

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

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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