



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 11. april 2012  
Kontor: EU-formandskabs-  
sekretariatet  
Sagsbeh: Sanne Renée Stengaard  
Jensen  
Sagsnr.: 2012-3051/01-0007  
Dok.: 395517

**Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvars-  
område, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anlig-  
gender) og mødet i Det Blandede Udvalg den 26.-27. april 2012**

**Side:**

- 4-7** Dagsordenspunkt 1 Køreplan for at sikre en fælles EU-tilgang  
til bekæmpelse af ulovlig indvandring  
*-vedtagelse*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 8-11** Dagsordenspunkt 2 SIS II  
*-status*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 12-17** Dagsordenspunkt 3 Det fælles europæiske asylsystem\*  
*-status*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 18-34** Dagsordenspunkt 4 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets  
direktiv om anvendelse af passagerlisteop-  
lysninger til at forebygge, opdage, efter-  
forske og retsforfølge terrorhandlinger og  
grov kriminalitet\*  
*-generel indstilling*  
KOM(2011)32

---

\* Forslaget er fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-Traktaten, vil i så fald finde anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

- 35-51** Dagsordenspunkt 5 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om markedsføring og brug af sprængstofprækursorer  
*-politisk drøftelse*  
KOM(2010) 473
- 52-54** Dagsordenspunkt 6 Rådskonklusioner om af-radikalisering og tilskyndelse til opgivelse af terroristiske aktiviteter  
*-vedtagelse*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 55-57** Dagsordenspunkt 7 EU's samlede strategi for migration og mobilitet  
*-politisk drøftelse*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 58-60** Dagsordenspunkt 8 Tilbagetagelsesaftaler\*  
*-status*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 61-69** Dagsordenspunkt 9 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indefrysning og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union\*  
*-præsentation*  
KOM(2012) 85
- 70-77** Dagsordenspunkt 10 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlige sanktioner for insiderhandel og kursmanipulation\*  
*-delvis generel indstilling*  
KOM(2011) 654
- 78-86** Dagsordenspunkt 11 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civile sager\*  
*-politisk drøftelse*  
KOM(2011) 276
- 87-92** Dagsordenspunkt 12 EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention  
*-orienterende debat*  
KOM-dokument foreligger ikke

**93-95** Dagsordenspunkt 13 Gennemførelse af Rådets afgørelse 2009/316/RIA om indførelse af det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS) og Rådets rammeafgørelse 2009/315/RIA om tilrettelæggelsen og indholdet af udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne

*-status*

KOM-dokument foreligger ikke

## **Dagsordenspunkt 1: Køreplan for at sikre en fælles EU-tilgang til bekæmpelse af ulovlig indvandring**

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

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

#### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 forventes en drøftelse og mulig vedtagelse af en køreplan for en fælles EU-tilgang til bekæmpelse af ulovlig indvandring, som formandskabet har udarbejdet sammen med Kommissionen. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, og nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Regeringen kan generelt støtte en styrket kontrol af de ydre grænser samt en effektiv bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskesmugling.*

#### **1. Baggrund**

Flere EU-medlemsstater, herunder Østrig og Ungarn, registrerede i løbet af 2011 en stigning i antallet af asylansøgere og ulovlige indvandrere.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011 noterede Rådet sig, at det danske formandskab vil udarbejde en køreplan med henblik på at styrke indsatsen i forhold til bekæmpelse af ulovlig indvandring. Dette arbejde foregår i tæt samarbejde med Kommissionen, som sammen med formandskabet orienterede om status for køreplanen på rådsmødet den 8. marts 2012.

En gruppe bestående af syv medlemsstater, der betragter sig som de medlemsstater, som er mest berørt af de såkaldte sekundære blandede migrationsstrømme (Belgien, Frankrig, Nederlandene, Storbritannien, Sverige, Tyskland og Østrig), mødtes den 7. marts 2012 til et uformelt ministermøde i Bruxelles. Ved sekundære blandede migrationsstrømme forstås, at asylansøgere og ulovlige indvandrere rejser videre fra det oprindelige modtagelsesland i EU til en anden EU-medlemsstat. På det nævnte møde blev de syv medlemsstater enige om en række tiltag, der efter deres opfattelse bør indgå i den køreplan, som udarbejdes af formandskabet og Kommissionen.

På rådsmødet den 26.-27. april 2012 forventes en drøftelse og mulig vedtagelse af køreplanen.

## **2. Indhold**

Formålet med køreplanen er at samle og udvikle mulige fælles tiltag til imødegåelse af det fortsatte pres på EU i forhold til ulovlig indvandring. Der vil med køreplanen bl.a. blive lagt op til en styrkelse af indsatsen på følgende områder:

- Øget samarbejde med tredjelande (oprindelseslande), herunder om tilbagetagelse af ulovlige indvandrere.
- Styrket grænsesamarbejde ved EU's ydre grænser.
- Forebyggelse af ulovlig indvandring ved den græsk-tyrkiske grænse.
- Styrket indsats mod misbrug af lovlige indvandningskanaler.
- Forebyggelse af tredjelandsborgeres misbrug af reglerne om fri bevægelighed.
- Styrket fælles EU-tilgang i forhold til tilbagesendelse af ulovlige indvandrere og asylansøgere.

Det danske formandskab og Kommissionen har i forbindelse med udarbejdelsen af udkastet til køreplanen for at sikre en fælles EU-tilgang til bekæmpelse af ulovlig indvandring inddraget en række forslag fra de øvrige medlemsstater. Det drejer sig bl.a. om forslag fra Østrig og Ungarn, der i sommeren 2011 registrerede en stigning i antallet af asylansøgere og ulovlige indvandrere, og konklusionerne fra mødet den 7. marts 2012 mellem de relevante ministre fra Belgien, Frankrig, Nederlandene, Storbritannien, Sverige, Tyskland og Østrig, hvor de syv medlemsstater opnåede enighed om en række forslag til styrkelse af indsatsen mod ulovlig indvandring.

## **3. Gældende dansk ret**

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

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

Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

## **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

Dansk Flygtningehjælp har imidlertid tilkendegivet, at det er vigtigt, at man er fuldt ud opmærksom på retten til at søge asyl og non-refoulement princippet, når tiltag til bekæmpelse af ulovlig indvandring drøftes og gennemføres. Endvidere har Dansk Flygtningehjælp anført, at der bør være øget fokus på bl.a. udvidelse af genbosætningssystemet, således at mennesker med behov for international beskyttelse tilbydes sikker og lovlig adgang til beskyttelse i Europa.

## **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.

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

Østrig og Ungarn har registreret en stigning i antallet af asylansøgere og ulovlige indvandrere, der er indrejst i EU via den sydøstlige ydre Schengen-grænse, og ønsker på baggrund heraf en styrkelse af indsatsen mod ulovlig indvandring.

De to lande støttes af Belgien, Frankrig, Nederlandene, Storbritannien, Sverige og Tyskland, der sammen med Østrig betragter sig som de medlemsstater, som er mest berørt af sekundære blandede migrationsstrømme.

Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige landes holdninger.

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

Regeringen kan generelt støtte en styrket kontrol af de ydre grænser samt en effektiv bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskesmugling. Regeringen støtter derfor udarbejdelsen af en køreplan for en fælles EU-tilgang til bekæmpelse af ulovlig indvandring.

## **9. Europa-Parlamentet**

Sagen skal ikke forelægges Europa-Parlamentet.

## **10. Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet**

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 26. marts 2012.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

## **Dagsordenspunkt 2: SIS II – statusorientering**

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

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

#### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Kommissionen forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 at orientere om status for SIS II-projektet. Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Sagen om status for SIS II har i sig selv hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.*

#### **1. Baggrund**

På grundlag af drøftelserne på det uformelle rådsmøde i Prag den 15.-16. januar 2009 vedtog Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009 en række rådskonklusioner om, hvordan man fremover kan sikre den nødvendige fremdrift i SIS II-projektet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 blev det besluttet at fortsætte arbejdet med udviklingen af SIS II. Rådet fastholdt dog muligheden for i stedet for SIS II at udvikle et mindre avanceret system (SIS 1+RE), hvis en række nærmere bestemte tekniske milepæle for udviklingen af SIS II ikke nås.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 23. april 2010 forelå det endelige resultat af 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.

På rådsmødet den 7.-8. oktober 2010 blev der vedtaget rådskonklusioner om, at Rådet noterede sig Kommissionens samlede overordnede tidsplan og samlede budgetoverslag.

Det fremgår af den fremlagte tidsplan, at der frem til midten af 2012 skal foretages test af både det centrale og de nationale systemer. Afslutningen på disse tests vil være gennemførelsen af den såkaldte anden milepælstest og en mere omfattende test, som på nuværende tidspunkt forventes afsluttet i midten af 2012. Fra midten af 2012 vil man udføre en række prøve-



overførsler af testdata efterfulgt af reelle dataoverførsler i fjerde kvartal af 2012. SIS II forventes på nuværende tidspunkt at være i drift i første kvartal af 2013. Det fremgår af Kommissionens budgetoverslag, at videreudviklingen af systemet medfører yderligere omkostninger på ca. 13 millioner euro mere end hidtil anslået. Disse merudgifter, som vil blive afholdt over EU-budgettet, skyldes hovedsagligt kravet om udvidelse af systemets kapacitet som følge af de nye medlemsstaters opkobling til systemet.

*Kommissionen har senest på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 orienteret om status for projektet.*

### 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 mellemstatslige 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 Danmark, ligesom de ikke 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 Danmark, ligesom de finder anvendelse i Danmark (på mellemstatsligt grundlag). Det gælder bl.a. 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 træffer foranstaltning om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i TEUF, 3. del, afsnit V, træffer Danmark, i henhold til protokollens artikel 4, inden seks måneder foranstaltning om, hvorvidt Danmark vil gennemføre denne foranstaltning i dansk lovgivning. En dansk beslutning herom vil skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater (og associerede Schengen-lande).

## **2. Indhold**

Kommissionen har som nævnt fremlagt en samlet overordnet tidsplan og et budgetoverslag, som Rådet den 7.-8. oktober 2010 noterede sig ved vedtagelse af skriftlige konklusioner.

Kommissionen har endvidere fremlagt et uddybende skema over de omkostninger, der er forbundet med udviklingen af det centrale system.

Kommissionen forventes på rådsmødet den 26.-27. april 2012 at orientere om status for projektet.

## **3. Gældende dansk ret**

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

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

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

Det bemærkes, at de yderligere omkostninger på ca. 13 millioner euro til videreudvikling af systemet, der som nævnt vil blive afholdt over EU-budgettet, muligvis vil ske i form af omprioriteringer. Kommissionen har oplyst, at det således ikke forventes, at medlemsstaterne skal afholde merudgifter.

## **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

## **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.

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

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

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

Fra dansk side forventer man at kunne tage Kommissionens statusorientering til efterretning.

## **9. Europa-Parlamentet**

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

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

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 2. april 2012.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) *den 8. marts 2012*.

### **Dagsordenspunkt 3: Det fælles europæiske asylsystem – statusorientering\***

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

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

#### **Resumé**

*De enkelte forslag til retsakter, der har til formål at gennemføre anden fase af det fælles europæiske asylsystem, er omfattet af retsforbeholdet. Formandskabet vil på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 orientere om status for forhandlingerne af retsakterne, der tilsammen udgør anden fase af det fælles europæiske asylsystem (CEAS). Formandskabet vil derudover muligvis lægge op til en drøftelse af væsentlige udeståender. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, og nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Regeringen kan overordnet støtte arbejdet med at gennemføre anden fase af det fælles europæiske asylsystem inden udgangen af 2012.*

#### **1. Baggrund**

Det fremgår af Haag-programmet fra november 2004, at formålet med anden fase af det fælles europæiske asylsystem er at få indført en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer, der bevilges asyl eller subsidiær beskyttelse (dvs. personer, som nyder anden beskyttelse end den, der følger af Flygtningekonventionen).

Fristen for gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem blev af Det Europæiske Råd den 15.-16. oktober 2008 udskudt til udgangen af 2012 (fristen var oprindeligt udgangen af 2010).

Gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem kræver ændringer af Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen, modtagelsesdirektivet, flygtningedefinitionsdirektivet og asylproceduredirektivet.

Kommissionen fremsatte den 3. december 2008 ændringsforslag til modtagelsesdirektivet, Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen. Kommissionen fremsatte videre den 21. oktober 2009 ændringsforslag til flygtningedefinitionsdirektivet og asylproceduredirektivet. Der er efterføl-

gende fremsat reviderede ændringsforslag til modtagelsesdirektivet, Eurodac-forordningen og asylproceduredirektivet.

Hertil kommer, at Kommissionen i 2009 fremsatte forslag til henholdsvis en forordning om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor (EASO) og til et fælles EU-genbosætningsprogram. Forslagene betragtes som del-elementer af det fælles europæiske asylsystem.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 blev der vedtaget rådskonklusioner, hvori medlemsstaterne bekræftede deres engagement i etableringen af et fælles europæisk asylsystem inden udgangen af 2012.

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

De enkelte forslag, der har til formål at gennemføre anden fase af det fælles europæiske asylsystem, er omfattet af retsforbeholdet.

Danmark har imidlertid en parallelaftale i forhold til Dublin II-forordningen og Eurodac-forordningen, der giver Danmark ret til fortsat at være tilsluttet disse retsakter med ændringer på mellemfolkeligt grundlag, såfremt Danmark giver meddelelse til Kommissionen inden 30 dage efter vedtagelsen om, at man vil gennemføre indholdet af ændringerne i sin lovgivning.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 vil formandskabet orientere om status for forhandlingerne af de retsakter, der endnu ikke er opnået enighed om. Formandskabet vil derudover muligvis lægge op til en drøftelse af væsentlige udeståender.

## **2. Indhold**

### Dublin II-forordningen og Eurodac-forordningen

Den såkaldte Dublin II-forordning fastsætter kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en an-

søgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne. Med Eurodac-forordningen oprettedes Eurodac-systemet med henblik på sammenligning af fingeraftryk for at sikre en effektiv anvendelse af Dublin-forordningen.

Formålet med ændringsforslagene til Dublin II-forordningen og Eurodac-forordningen (henholdsvis KOM(2008) 820 og KOM(2010) 555) har navnlig været at øge Dublin-systemets effektivitet og beskyttelsesniveauet for ansøgere om international beskyttelse.

Ændringsforslaget til Dublin II-forordningen indeholder bl.a. bestemmelser om styrkelse af princippet om familiens enhed, bestemmelser til styrkelse af retsgarantierne for ansøgerne, forslag til præcisering af bestemmelserne om humanitære sager og indførelse af bestemmelser om effektive retsmidler og muligheden for opsættende virkning.

Det oprindelige ændringsforslag til Dublin-forordningen indeholdt en suspensionsmekanisme, hvorefter man kunne suspendere Dublin-overførsler til lande, der er under særligt pres på deres asylsystem.

Der lægges imidlertid nu i stedet op til en tidlig varslings- og beredskabsmekanisme, som hurtigt kan tages i brug for at yde støtte til lande, der oplever et stort pres på deres asylsystemer. Støtten vil afhængig af konkrete behov kunne bestå af konsultationer med Kommissionen og Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) og mere konkret gennem støtte til at udarbejde forebyggende handlingsplaner eller støtte fra EASO's asylstøtteteams, Frontex mv.

### Modtagelsesdirektivet

Det såkaldte modtagelsesdirektiv fastlægger standarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne.

Formålet med ændringsforslaget til direktivet (KOM(2011) 320) er – sammen med ændringsforslaget til asylproceduredirektivet – at forbedre effektiviteten og kvaliteten af de nationale asylsystemer bl.a. med henblik på at mindske medlemsstaternes udgifter til asylsystemer.

Forslaget har særligt til formål at skabe fælles standarder for et forenklet og mere sammenhængende indkvarteringsystem for asylansøgere i medlemsstaterne, at forhindre misbrug af de forskellige modtagelsessystemer i

medlemsstaterne og at skabe ensartede høje standarder for behandlingen af asylansøgere i overensstemmelse med grundlæggende rettigheder.

Forslaget omfatter bl.a. bestemmelser om frihedsberøvelse, herunder en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre retssikkerhedsmæssige garantier, om adgang til arbejdsmarkedet og om adgang til økonomiske ydelser til asylansøgere.

### Asylproceduredirektivet

Det såkaldte asylproceduredirektiv fastlægger standarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse.

Formålet med ændringsforslaget til asylproceduredirektivet (KOM(2011) 319) er navnlig at skabe fælles procedurer, som er effektive og retfærdige, at bidrage til at håndtere potentielt grundløse asylansøgninger og at sikre ensartet behandling i medlemsstaterne.

Forslaget omfatter bl.a. bestemmelser om særlig hensyntagen til asylansøgere, der vurderes at have særlige procedurebehov, ligesom der med forslaget lægges op til at fastsætte en frist, så der skal træffes afgørelse i 1. instans inden for seks måneder. Ved komplicerede sager kan fristen udvides til i alt 12 måneder. Derudover foreslås en frist på 72 timer for registrering af asylansøgere, højere grad af informationsforpligtelse over for asylansøgere og pligt til at tilbyde medicinske undersøgelser, hvis der er mistanke om tortur eller overgreb.

### Flygtningedefinitionsdirektivet

Det såkaldte flygtningedefinitionsdirektiv fastsætter minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse.

Med det ændrede flygtningedefinitionsdirektiv, som trådte i kraft den 9. januar 2012, indførtes bl.a. i vid udstrækning samme rettigheder for personer, der opfylder betingelserne for at være flygtning, og personer, der har ret til subsidiær beskyttelse af andre grunde end dem, der fremgår af Flygtningekonventionen.

## Det fælles EU-genbosætningsprogram

Kommissionens forslag til et fælles EU-genbosætningsprogram bestod af to meddelelser, hvoraf den ene indeholdt en politisk ramme, mens den anden indeholdt et ændringsforslag til den europæiske flygtningefond, der fastsætter kriterierne for medlemsstaternes modtagelse af økonomisk støtte til genbosætning for 2013.

Der blev på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 opnået enighed i Rådet om forslaget til ændring af flygtningefonden, og forslaget blev vedtaget af Europa-Parlamentet den 29. marts 2012.

## Asylstøttekontoret (EASO)

Rådet vedtog på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november 2009 forslaget om oprettelsen af et europæisk asylstøttekontor til fremme af praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne på asylområdet

Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) blev formelt etableret den 19. juni 2011.

### **3. Gældende dansk ret**

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

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

Sagen har i sig selv hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

### **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.



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

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

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

Regeringen kan overordnet støtte arbejdet med at gennemføre anden fase af det fælles europæiske asylsystem inden udgangen af 2012.

## **9. Europa-Parlamentet**

Sagen skal ikke forelægges Europa-Parlamentet.

## **10. Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet**

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 26. marts 2012.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011.

De enkelte forslag, der har til formål at gennemføre anden fase af det fælles europæiske asylsystem, er blevet forelagt Europaudvalget forud for de rådsmøder, hvor de er blevet behandlet.

## **Dagsordenspunkt 4: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passagerlisteoplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet\***

*Revideret notat. Ændringer er anført i kursiv.*

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM (2011) 32**

#### **Resumé**

*Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Formandskabet vil på rådsmødet den 26.-27. april 2012 orientere om status for forhandlingerne af direktivforslaget og forsøge at opnå generel indstilling til forslaget. Direktivforslaget har til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning om luftfartsselskabers videregivelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) i forbindelse med internationale flyvninger til og fra medlemsstaterne og om behandlingen af disse oplysninger med henblik på at bekæmpe terrorhandlinger og grov kriminalitet. Forslaget lægger op til, at medlemsstaterne skal udpege et såkaldt PNR-kontor, der skal være ansvarlig for indsamling og behandling af PNR-oplysninger. Forslaget indeholder endvidere bestemmelser om luftfartsselskabernes forpligtelser til at videregive oplysninger. Herudover indeholder forslaget bestemmelser om behandlingen af de indsamlede oplysninger, om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, om videregivelse af oplysninger til tredjelande, og om hvor længe oplysningerne må opbevares. Forslaget indeholder endelig bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget er som nævnt omfattet af retsforbeholdet, og det har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side er man overordnet positiv over for forslaget og arbejder for at sikre så omkostningseffektive løsninger som muligt.*

#### **1. Baggrund**

Kommissionen fremsatte den 6. november 2007 et forslag til rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse. Forslaget blev efterfølgende forhandlet i Rådet, men bortfaldt med Lissabon-Traktatens ikrafttræden den 1. december 2009.

I Stockholm-programmet, der fastlægger de overordnede rammer for samarbejdet om retlige og indre anliggender og udstikker prioriteterne på området for 2010-2014, opfordres Kommissionen bl.a. til at fremsætte et nyt

forslag om anvendelse af PNR-oplysninger med henblik på retshåndhævelse.

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

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

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

*Direktivforslaget blev drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011. Forslaget har ikke siden været forelagt Rådet, men har været drøftet på arbejdsgruppeniveau.*

*På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 vil formandskabet orientere om status for forhandlingerne af direktivforslaget. Formandskabet vil endvidere forsøge at opnå generel indstilling til direktivforslaget.*

## **2. Indhold**

### **2.1. Generelt**

Direktivforslaget har til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning om luftfartsselskabers videregivelse af PNR-oplysninger i forbindelse med internationale flyvninger til og fra medlemsstaterne og om behandlingen af disse oplysninger med henblik på at bekæmpe terrorhandlinger og grov kriminalitet.

## 2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

### 2.2.1. Forpligtelser for luftfartsselskaberne

Forslaget indeholder bestemmelser om luftfartsselskabernes forpligtelser til at videregive PNR-oplysninger til en særlig udpeget national myndighed i medlemsstaterne (Passageroplysningsenheden/PNR-kontoret).

Det fremgår således af forslaget, at luftfartsselskaber som hovedregel 24 til 48 timer før en planlagt international flyafgang og straks efter, at flyets døre er blevet lukket (dvs. når passagererne er gået om bord på flyet med henblik på afrejse, og det ikke længere er muligt for andre passagerer at gå om bord), skal videregive PNR-oplysninger til Passageroplysningsenheden i den medlemsstat, hvor flyet lander eller har afgang. Hvis der i forbindelse med en flyvning mellemlandes i en eller flere medlemsstater, skal luftfartsselskabet videregive PNR-oplysningerne til Passageroplysningsenheden i alle de berørte medlemsstater.

Videregivelsen af PNR-oplysningerne skal ske ved brug af den såkaldte "push"-metode, der indebærer, at luftfartsselskaberne elektronisk overfører personoplysningerne til PNR-kontorets database.

PNR-oplysninger er efter forslaget "oplysninger om den enkelte passagers rejse omfattende alle nødvendige oplysninger til, at reservationer kan behandles og kontrolleres af de luftfartsselskaber, der deltager og foretager reservationen, for alle rejser, der reserveres af eller på vegne af en person, uanset om oplysningerne findes i reservationssystemerne, afgangskontrolsystemerne eller tilsvarende systemer, der omfatter de samme funktionalteter".

Luftfartsselskabernes forpligtelser i henhold til direktivforslaget gælder dog alene i forhold den type af PNR-oplysninger, som er nævnt i et bilag til direktivforslaget. Det drejer sig om følgende oplysninger:

- ”1) PNR-nummer
- 2) Dato for reservationen/udstedelsen af billetten
- 3) Planlagt(e) rejsedato(er)
- 4) Navn(e)
- 5) Adresse og kontaktoplysninger (telefonnummer, e-mailadresse)
- 6) Alle oplysninger om betaling, herunder faktureringsadresse
- 7) Hele rejseruten for hvert sæt PNR-oplysninger

- 8) Oplysninger om faste passagerer
- 9) Rejsebureau/rejsekonsulent
- 10) Rejsestatus for passagerer, herunder bekræftelser, indcheckningsstatus, no show- og go show-oplysninger
- 11) Delte PNR-dataelementer
- 12) Generelle bemærkninger (herunder alle tilgængelige oplysninger om uledsagede mindreårige under 18 år såsom den mindreåriges navn og køn, alder og sprog, navnet på og kontaktoplysninger for den ansvarlige voksne ved afrejsen, og dennes forhold til den mindreårige, navnet på og kontaktoplysninger for den ansvarlige voksne ved ankomsten, og dennes forhold til den mindreårige, ledsagende lufthavnsmedarbejder ved afgang og ankomst)
- 13) Oplysninger i billetrubrikkerne, herunder billetnummer, datoen for udstedelsen af billetten, enkeltbilletter og automatisk billetprisangivelse (Automated Ticket Fare Quote)
- 14) Sædenummer og andre pladsoplysninger
- 15) Oplysninger om code-sharing
- 16) Fuldstændige bagageoplysninger
- 17) Antal medrejsende og disses navne i forbindelse med en reservation
- 18) Alle indsamlede forhåndsoplysninger om passagerer (API-oplysninger)
- 19) Oversigt over alle ændringer af PNR-oplysningerne under punkt 1-18”

Luftfartselskabernes forpligtelser til at videregive sådanne oplysninger gælder kun i det omfang, at luftfartselskaberne allerede som led i deres virksomhed har indsamlet disse oplysninger. Direktivforslaget pålægger således ikke luftfartselskaberne at indsamle eller opbevare yderligere oplysninger fra passagererne end de oplysninger, som luftfartsselskaberne allerede indsamler til deres egen forretningsmæssige brug.

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

*På baggrund af drøftelser på arbejdsgruppeniveau og på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 lægges der imidlertid op til at indsætte en ny bestemmelse i forslaget, der giver medlemsstaterne mulighed for at beslutte, at direktivets bestemmelser skal finde anvendelse i forbindelse med visse eller alle interne EU-flyvninger til og fra den pågældende medlemsstats område.*

Medlemsstaterne skal i overensstemmelse med deres nationale lovgivning sikre, at der fastsættes passende sanktioner over for luftfartsselskaber, som ikke lever op til deres forpligtelser i henhold til direktivet.

### 2.2.2. PNR-kontorer

Forslaget forpligter medlemsstaterne til at oprette eller udpege en myndighed med kompetence til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet eller en del af en sådan myndighed, der skal fungere som nationalt PNR-kontor. PNR-kontoret skal være ansvarligt for indsamling af PNR-oplysninger fra luftfartsselskaber og for opbevaring, analyse samt eventuel videregivelse og udveksling af de indsamlede oplysninger.

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

Kommissionen har med sit forslag lagt op til, at medlemsstaterne skal sikre, at de indsamlede PNR-oplysninger opbevares i en database hos det nationale PNR-kontor i 30 dage efter videregivelsen til PNR-kontoret i den medlemsstat, på hvis område den internationale flyvning lander eller har afgang.

Ved udløbet af de 30 dage skal PNR-oplysningerne opbevares i yderligere 5 år. I dette tidsrum skal alle dataelementer, der kan tjene til at identificere de passagerer, som PNR-oplysningerne vedrører, imidlertid maskeres. Adgang til de fuldstændige PNR-oplysninger kræver en særlig tilladelse, der kun kan meddeles i nærmere bestemte tilfælde. Ved udløbet af de 5 år skal de indsamlede PNR-oplysninger slettes.

*På baggrund af drøftelserne på arbejdsgruppeniveau lægges der nu umiddelbart op til en forlængelse af den indledende periode, hvor der ikke skal ske maskering af dataelementer, som i Kommissionens forslag var fastsat til 30 dage. Derimod bevares den samlede opbevaringsperiode på 5 år.*

Direktivforslaget indeholder desuden nærmere regler for, hvordan og til hvilket formål de nationale PNR-kontorer må behandle de indsamlede PNR-oplysninger. Således fremgår det bl.a., at oplysninger alene må anvendes med henblik på

- identificering af personer, der kan være involveret i terrorisme eller grov kriminalitet, og som det er nødvendigt, at de kompetente nationale retshåndhævende myndigheder undersøger nærmere,
- besvarelse af behørigt begrundede anmodninger fra kompetente retshåndhævende myndigheder i forbindelse med konkrete sager vedrørende forebyggelse, opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af en terrorhandling eller grov kriminalitet, samt
- analyse og uformning af generelle vurderingskriterier, der vil kunne anvendes i forbindelse med vurderingen af passagerer forud for deres afrejse eller ankomst og dermed bidrage til at identificere personer, der kan være involveret i en terrorhandling eller grov kriminalitet.

Hvis en medlemsstats PNR-kontor som led i behandlingen af de indsamlede PNR-oplysninger identificerer personer, der kan være involveret i en terrorhandling eller grov kriminalitet, og som det er nødvendigt, at de kompetente nationale retshåndhævende myndigheder undersøger nærmere, videresendes oplysningerne eller analyseresultaterne til den pågældende medlemsstats kompetente myndighed(er) med henblik på videre behandling.

Medlemsstaternes kompetente myndigheder må alene anvende de oplysninger, som modtages fra PNR-kontoret, med henblik på at forebygge, opdage, efterforske eller retsforfølge terrorhandlinger eller grov kriminalitet. Når PNR-oplysninger er videregivet til en kompetent national retshåndhævende myndighed, er det medlemsstaternes nationale lovgivning, der regulerer spørgsmålet om myndighedens opbevaring af oplysningerne.

Det følger af direktivforslaget, at medlemsstaterne under visse betingelser kan udveksle oplysninger og eventuelle analyseresultater. Udvekslingen skal som udgangspunkt finde sted via de nationale passageroplysningsenheder.

Det følger endelig af direktivforslaget, at medlemsstater i meget begrænset omfang må videregive de indsamlede PNR-oplysninger til et tredjeland. Videregivelsen må således bl.a. kun finde sted med henblik på bekæmpelse af terrorhandlinger og grov kriminalitet og kun under forudsætning af,

at tredjelandet accepterer, at en eventuel videregivelse til andre tredjelande kræver udtrykkeligt samtykke fra den medlemsstat, der har videregivet PNR-oplysningerne.

#### 2.2.4. Beskyttelse af personoplysninger mv.

Direktivforslaget indeholder desuden en række bestemmelser, der har til formål at sikre beskyttelse af personoplysninger.

Det fremgår således af forslaget, at bestemmelser i medlemsstaternes nationale lovgivning, der er vedtaget som led i gennemførelsen af en række bestemmelser (artikel 17, 18, 19, 20, 21, 22 og 25) i Rådets rammeafgørelse af 27. november 2008 om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (2008/977/RIA), skal finde anvendelse i forbindelse med behandlingen af personoplysninger i medfør af direktivforslaget. De nævnte bestemmelser fastsætter regler om retten til indsigt, retten til at berigtige, slette eller blokere oplysninger, retten til erstatning og klageadgang, spørgsmålet om fortrolighed i forbindelse med databehandlingen og datasikkerheden samt nationale tilsynsmyndigheder.

Det fremgår endvidere af forslaget, at enhver behandling af oplysninger, der viser en persons racemæssige eller etniske oprindelse, religiøse eller filosofiske overbevisning, politiske meninger, medlemskab af en fagforening, eller som vedrører den pågældende persons sundhed eller seksualitet, er forbudt. Såfremt PNR-kontoret modtager oplysninger, der indeholder sådanne oplysninger, skal de straks slettes.

Det følger desuden af forslaget, at al behandling og videregivelse af PNR-oplysninger samt alle anmodninger fra de kompetente nationale myndigheder, PNR-kontorer i andre medlemsstater og tredjelande, herunder også afviste anmodninger, skal registreres eller dokumenteres af PNR-kontoret og de kompetente nationale myndigheder med henblik på tilsynsmyndighedernes kontrol af databehandlingens lovlighed og egenkontrollen samt for at sikre datasikkerheden.

Der lægges endvidere op til, at medlemsstaterne skal sikre, at passagerer i forbindelse med reservation og køb af flybilletter på en klar og præcis måde bliver informeret om, at oplysningerne bliver videregivet til PNR-kontoret. Passagererne skal i den forbindelse oplyses om den mulige anvendelse af oplysninger, om opbevaringsperioden for oplysningerne, om



mulighederne for videregivelse af oplysningerne og om deres databeskyttelsesmæssige rettigheder.

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

### **3. Gældende dansk ret**

#### **3.1. Luftfartsloven**

Som led i anti-terrorpakke II (lov nr. 542 af 8. juni 2006) blev der indsat en bestemmelse i luftfartsloven § 148 a, som indebærer en forpligtelse for luftfartsselskaber til at registrere og opbevare nærmere angivne passageroplysninger i 1 år og en pligt til på begæring af Politiets Efterretningstjeneste uden retskendelse at udlevere de omhandlede passageroplysninger til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 (om terrorisme mv.). Bestemmelsen giver endvidere mulighed for at fastsætte regler om efterretningstjenestens on-line adgang til luftfartsselskabernes bookingsystemer.

Efter vedtagelsen af luftfartslovens § 148 a afholdt Justitsministeriet sammen med Transportministeriet møder med luftfartsbranchen med henblik på at drøfte den tekniske indretning af et dansk system for udveksling af PNR-oplysninger. Det viste sig imidlertid at være mere teknisk kompliceret end forudsat i forbindelse med vedtagelsen af bestemmelsen, og det blev vurderet, at en eventuel indførelse af et dansk PNR-system ville nødvendiggøre yderligere lovændringer. Bestemmelsen er således endnu ikke sat i kraft.

#### **3.2. Udlændinge- og toldlovgivningen**

Der er herudover fastsat særlige bestemmelser i udlændinge- og toldlovgivningen om udlevering og anvendelse af passageroplysninger med henblik på henholdsvis ind- og udrejsekontrol og told- og skattekontrol. Det drejer sig bl.a. om udlændingelovens § 38, stk. 4, og toldlovens § 17.

### **3.3. Persondataloven**

Ved lov nr. 188 af 18. marts 2009 om ændring af lov om behandling af personoplysninger blev bestemmelsen i persondatalovens § 72 a indsat med henblik på at skabe grundlag for gennemførelse af Rådets rammeafgørelse af 27. november 2008 om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (2008/977/RIA).

Det fremgår af bestemmelsen, at justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for Den Europæiske Union mv. Der er således i bekendtgørelse nr. 1287 af 25. november 2010 fastsat nærmere regler om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for Den Europæiske Union og Schengen-samarbejdet.

Det fremgår af bekendtgørelsen § 2, at persondataloven finder anvendelse i forhold til personoplysninger, der udveksles eller stilles til rådighed mellem en dansk og en udenlandsk myndighed i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for Den Europæiske Union og Schengen-samarbejdet. Bekendtgørelsen indeholder herudover en række bestemmelser, der på visse områder indebærer en bedre beskyttelse end den, der følger af persondataloven.

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

### **4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser**

Forslaget er som nævnt fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V, og er derfor omfattet af det danske retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivet, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Hvis forslaget til direktiv fandt anvendelse i Danmark, vurderes det, at forslaget ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

### **4.2. Statsfinansielle konsekvenser**

Da forslaget som nævnt ikke vil være bindende for Danmark, har forslaget som udgangspunkt ikke statsfinansielle konsekvenser. Hvis direktivforsla-

get fandt anvendelse i Danmark, skønnes det at ville have væsentlige statsfinansielle konsekvenser, som det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at skønne over. Der vil i forbindelse med en eventuel gennemførelse af direktivet i dansk ret skulle tages stilling til finansieringen heraf, og der vil i den anledning skulle ske en nærmere kvalificering af de omkostninger, som vil være forbundet med gennemførelsen af direktivet.

## **5. Høring**

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

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste, Rigsadvokaten, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Datatilsynet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af offentlige anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Danske Advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Air Greenland A/S, Airport Coordination Denmark A/S, AOPA Danmark, Atlantic Airways, Billund Lufthavn, Cabin Union Denmark, Cimber Air A/S, Danish Air Transport ApS, Dansam, Dansk Flyvelederforening, DALPA, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Naviair, Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane, Københavns Lufthavne A/S, Novia, Rådet for Større Flyvesikkerhed, SAS - Afdeling AZ, Servisair Danmark A/S, Star Air A/S, Trafikstyrelsen, Sun-Air of Scandinavia A/S, Danish Business Travel Association, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark (RiD), Danmarks Rejsebureau Forening, Flyvebranchens Personaleunion, Brancheforeningen Dansk Luftfart, Kgl. Dansk Aeroklub, Primera Air, Thomas Cook Airlines, Transavia, Cimber Sterling, Dansk Erhverv og Jet Time A/S.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*SAS Group foretrækker et centralt europæisk PNR-kontor og lægger afgørende vægt på, at den måde, hvorpå passageroplysningerne overføres, harmoniseres og så vidt muligt er i overensstemmelse med de retningslinjer, der er fastlagt af ICAO (International Civil Aviation Organization). For så vidt angår charterflyvninger henleder SAS Group opmærksomheden på, at det er rejsebureauerne og ikke luftfartsselskaberne, der indsamler oplysninger om passagererne i forbindelse med denne type flyvninger.*

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

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

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

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

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



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

## **6. Nærhedsprincippet**

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

”De retshåndhavende myndigheder skal have effektive redskaber til at bekæmpe terrorisme og grov kriminalitet med. Da de fleste grove forbrydelser og terrorhandlinger i nogen grad involverer international rejseaktivitet, er myndighederne nødt til at anvende PNR-oplysninger til at beskytte EU's interne sikkerhed. Desuden afhænger de efterforskninger med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet, som medlemsstaternes myndigheder foretager, i høj grad af det internationale samarbejde på tværs af grænserne.

Som følge af personers frie bevægelighed i Schengen-området er det nødvendigt, at alle medlemsstaterne indsamler, behandler og udveksler PNR-oplysninger for derved at undgå huller i sikkerheden. Ved at sikre, at der sker en kollektiv og sammenhængende indsats, vil denne foranstaltning bidrage til at øge sikkerheden i EU.

En indsats på EU-plan vil hjælpe med til at sikre harmoniseringen af bestemmelserne om at garantere databeskyttelsen i medlemsstaterne. De forskellige systemer i de medlemsstater, der allerede har oprettet lignende mekanismer, eller som vil gøre det fremover, kan have negative følger for luftfartsselskaberne, da de skal overholde potentielt divergerende nationale krav, f.eks. vedrørende de typer oplysninger, der skal videregives, og betingelserne for, hvornår disse oplysninger skal forelægges for medlemsstaterne. Disse forskelle kan også skade det effektive samarbejde mellem medlemsstaterne med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet.”

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

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

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

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

Regeringen støtter etableringen af et europæisk PNR-system og forholder sig overordnet positivt til direktivforslaget. Man vil fra dansk side arbejde for, at det endelige kompromisforslag sikrer så omkostningseffektive løsninger som muligt.

## **9. Europa-Parlamentet**

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

Europa-Parlamentet har endnu ikke afgivet udtalelse i sagen.

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

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde *den 2. april 2012*.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Direktivforslaget har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) *den 11.-12. april 2011*.

## **Dagsordenspunkt 5: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om markedsføring og brug af sprængstofprækursorer**

*Revideret notat. Ændringerne er anført i kursiv.*

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM(2010) 473**

#### **Resumé**

*Forslaget er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 forventer formandskabet at lægge op til en politisk drøftelse af navnlig spørgsmålet om, hvorvidt der skal indføres et registrerings- eller et licenssystem. Formålet med forslaget er at begrænse ikke-erhvervsdrivende personers adgang til visse kemiske stoffer og blandinger af disse stoffer i nærmere angivne koncentrationer, med henblik på at nedbringe risikoen for at disse stoffer mv. misbruges til at fremstille hjemmelavede sprængstoffer. Det foreliggende forslag fastsætter et forbud mod overdragelse og overgivelse af stofferne til den brede offentlighed samt ikke-erhvervsmæssig besiddelse og brug af stofferne, medmindre de pågældende personer har en licens eller lader sig registrere hos den erhvervsdrivende, fra hvem de modtager stofferne. Forslaget indeholder i den forbindelse nærmere regler om licensordningen og registreringsordningen samt regler om indberetningspligt vedrørende mistænkelige transaktioner og om mærkning af emballage. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget forventes at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vil endvidere kunne have betydning for statsfinanserne. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Danmark er overordnet set positiv over for forslaget.*

#### **1. Baggrund**

Rådet vedtog den 18. april 2008 "EU-handlingsplanen om øget sikkerhed med eksplosivstoffer". Handlingsplanen indeholder bl.a. en opfordring til Kommissionen om at nedsætte et stående udvalg til overvejelse af foranstaltninger og udarbejdelse af henstillinger vedrørende regler for prækursorer til sprængstoffer. Dette rådgivende ad-hoc udvalg bestående af repræsentanter fra medlemsstaternes myndigheder og repræsentanter for den private sektor vedtog i februar 2009 en række konkrete anbefalinger til fremme af sikkerheden for prækursorer. På baggrund af anbefalingerne er der gennemført en konsekvensanalyse, der sammen med en onlineundersøgelse og workshopper for de relevante aktører samt høring af bl.a. producenter danner grundlag for det foreliggende forordningsudkast.

Forslaget er i øvrigt fremsat under henvisning til de strategiske mål i EU's terrorbekæmpelsesstrategi og Stockholm-programmet.

## 2. Indhold

### 2.1. Generelt

Forslaget til forordning er fremsat efter artikel 114 i TEUF, hvorefter Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure vedtager de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion.

*Kommissionens oprindelige forordningsforslag har været genstand for en række drøftelser på arbejdsgruppeniveau og i Coreper. Den følgende gennemgang afspejler det foreliggende kompromisforslag, som er udarbejdet på baggrund af drøftelserne under det polske formandskab i 2. halvår 2011.*

Forordningsforslaget har til formål at harmonisere reglerne for markedsføring, besiddelse, brug og indføring i EU af kemiske stoffer eller blandinger, der kan misbruges til ulovlig fremstilling af sprængstoffer, for at begrænse den brede offentligheds (dvs. ikke-erhvervsdrivende personer) adgang til disse stoffer, samt at sikre relevante indberetninger af mistænkelige transaktioner gennem hele forsyningskæden, jf. artikel 1.

Med forordningsforslaget indføres der som udgangspunkt et forbud mod salg mv. til ikke-erhvervsdrivende personer af visse nærmere opregnede koncentrationer af kemiske stoffer og blandinger heraf, jf. bilag I.

Forordningen lægger samtidig op til, at den enkelte medlemsstat kan vælge at fravige forbuddet ved at anvende et licenssystem, hvorefter ikke-erhvervsdrivende personer kan erhverve stoffer, der er opregnet i forordningens bilag I, hvis de pågældende har en licens udstedt af en national myndighed, eller ved at anvende et registreringssystem, hvorefter den erhvervsdrivende skal foretage registrering af købet og køberen ved salg af stoffer, der er opregnet i forordningens bilag I.

Udover at indføre et forbud mod privatpersoners erhvervelse mv. af visse kemiske stoffer, der kan misbruges til at fremstille sprængstoffer, uden gyldig licens eller registrering, indeholder forordningen også nærmere

pligter for erhvervsdrivende til at indberette mistænkelige transaktioner vedrørende kemiske stoffer og betydeligt tyveri heraf til de relevante nationale myndigheder. Forpligtelsen til at indberette mistænkelige transaktioner gælder i hele forsyningskæden, således også ved erhvervsdrivendes overdragelse til andre erhvervsdrivende. Forpligtelsen omfatter både de stoffer, der er opregnet i forordningens bilag I, og som anført ovenfor er omfattet af et forbud, en licens- eller registreringsordning, men også en række andre stoffer, for hvilke der ikke efter forordningen gælder begrænsninger i salg mv. til private, jf. forordningens bilag II.

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

### 2.2.1. Anvendelsesområde og definitioner (forslagets artikel 2-3)

Forslagets artikel 2 afgrænser reglernes anvendelsesområde. Det følger således af stk. 1, at forordningen finder anvendelse på en række nærmere bestemte stoffer oplistet i forordningens bilag og blandinger, der indeholder sådanne stoffer. Det drejer sig for så vidt angår bilag I eksempelvis om salpetersyre og nitromethan i nærmere angivne koncentrationer og for så vidt angår bilag II om eksempelvis ammoniumnitrat i en nærmere angiven koncentration.

Samtidig oplister forslaget artikel 2, stk. 2, stoffer og genstande, som regelsættet ikke finder anvendelse på. Det drejer sig bl.a. om artikler defineret i artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets Forordning nr. 1907/2006/EF om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), der vedrører genstande, som under fremstillingen har fået en særlig form, overflade eller design, der i højere grad end den kemiske sammensætning er bestemmende for genstandens funktion.

Endvidere omfatter forordningen ikke pyrotekniske artikler, som defineret i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/23/EF om markedsføring af pyrotekniske artikler, og pyrotekniske artikler, der er beregnet til ikke-kommerciel anvendelse i henhold til national lovgivning inden for de væbnede styrker, politiet eller brandvæsenet, samt pyrotekniske artikler beregnet til brug i luftfartsindustrien og knaldhætter til legetøj. Forordningen omfatter endvidere ikke udstyr, der er omfattet af Rådets direktiv 96/98/EF om udstyr på skibe.

Forordningen omfatter desuden ikke stoffer, som anvendes af de væbnede styrker eller de retshåndhævende myndigheder.

Forslagets artikel 3 indeholder en definition af en række af de centrale begreber, der anvendes i forordningen, herunder bl.a. af begrebet ”mistænkelige transaktioner”. Det følger heraf, at der ved vurderingen af, om der er tale om en mistænkelig transaktion skal tages højde for alle omstændigheder, herunder navnlig om køberen virker uklar eller ubekendt med hensyn til den påtænkte brug af stoffet, eller ikke er i stand til at forklare den påtænkte anvendelse heraf, om køberen har til hensigt at købe en usædvanlig mængde eller usædvanlig kombination af stoffer, om køberen er uvillig til at forevise ID og om køberen insisterer på at anvende en usædvanlig betalingsform, herunder en større mængde kontanter.

#### 2.2.2. Indførelse, tilrådighedsstillelse, besiddelse og brug af stoffer samt licenser og registrering (forslagets artikel 4, 4 a, 5 og 5 a)

Artikel 4, stk. 1, indebærer, at de stoffer og blandinger, der indeholder stoffer, som fremgår af forordningens bilag I, ikke må stilles til rådighed for, indføres, besiddes eller bruges af personer, der ikke er erhvervsdrivende (dvs. den brede offentlighed), medmindre stoffets koncentration er lavere end eller svarer til de grænser, der er fastsat i bilaget.

Det følger imidlertid af artikel 4, stk. 2, litra a, at stofferne, der er opregnet i bilag I, kan stilles til rådighed for, besiddes eller anvendes af sådanne personer, hvis de pågældende har en licens udstedt af en kompetent myndighed i den medlemsstat, hvori det ønskede stof eller blanding skal erhverves, besiddes eller anvendes. Alternativt kan de pågældende stoffer stilles til rådighed for, besiddes eller anvendes af ikke-erhvervsdrivende personer, hvis den erhvervsdrivende, som stiller det ønskede stof til rådighed, registrerer salget i overensstemmelse med den ordning, der er fastlagt i den medlemsstat, hvori stoffet stilles til rådighed jf. artikel 4, stk. 2, litra b.

Det er overladt til de enkelte medlemsstater at vælge, om man vil anvende et licens- eller registreringssystem, eller om man ikke vil tillade undtagelser til forbuddet i stk. 1.

Det følger endvidere af bestemmelsen i artikel 4, at ikke-erhvervsdrivende, som ønsker at indføre et stof omfattet af bilag I fra en medlemsstat til en anden eller fra et tredjeland skal være i besiddelse af en licens udstedt af

de kompetente myndigheder i det land, hvor stoffet indføres. Dette gælder uanset, at det pågældende land i øvrigt har valgt en registreringsordning ved salg internt på sit område.

Endvidere følger det af artikel 4, at medlemsstaterne er forpligtet til at underrette Kommissionen om, hvorvidt medlemsstaten tillader fravigelse af forbuddet i stk. 1 ved anvendelse af en licensordning eller ved anvendelse af et registreringssystem. Underretningen skal eksplicit foreskrive, hvilke stoffer i bilag I, der er omfattet af ordningen, hvis ordningen ikke omfatter alle stoffer i bilag I. Kommissionen skal herefter offentliggøre en oversigt over medlemsstaternes indberetninger.

Artikel 4, stk. 5 og 6, opstiller forpligtelser for de økonomiske aktører, der stiller et stof eller en blanding omfattet af bilag I til rådighed for ikke-erhvervsdrivende personer (den brede offentlighed). En økonomisk aktør har således pligt til *at kræve forevisning af en licens* efter artikel 4, stk. 2, eller til at registrere den enkelte transaktion i overensstemmelse med det registreringssystem, der er fastlagt i den pågældende medlemsstat. Økonomiske aktører, der har til hensigt at stille de stoffer eller blandinger, *der indeholder stoffer*, der er omfattet af bilag I til rådighed for sådanne ikke-erhvervsdrivende personer, har endvidere pligt til *at sikre, at emballagen tydeligt angiver*, at køb, besiddelse og brug af stoffet kræver licens eller registrering.

Artikel 4 a indeholder en frihandelsklausul, som – med forbehold for strengere regler fastsat i anden EU-regulering og med forbehold for beskyttelsesklausulen i artikel 9 a – forpligter medlemsstaterne til ikke at fastsætte handelshindringer for stoffer og blandinger omfattet af bilag I med lavere koncentration end koncentrationsgrænserne fastsat i bilag I eller for stoffer anført på bilag II.

Forslagets artikel 5, stk. 1-5, pålægger de medlemsstater, som har valgt at anvende et licenssystem at fastsætte regler om udstedelse af licenser. Den kompetente myndighed, der udsteder licensen, skal *tage alle relevante hensyn i betragtning*, herunder navnlig om stoffet er beregnet til lovlig brug. I den forbindelse bestemmes det, at licensen skal afvises, hvis der er rimelig grund til at tvivle på, at den påtænkte brug af stoffet er lovlig, eller hvis der er grund til at tvivle på hensigterne med at anvende stoffet. Der er endvidere fastsat nærmere regler om gyldighedsperiode, tilbagekaldelse, gebyrbetaling og klageadgang.

Licenser udstedt af en medlemsstats kompetente myndigheder kan anerkendes af andre medlemsstater, men medlemsstaterne er ikke forpligtet til gensidigt at anerkende licenser udstedt i andre medlemsstater. For at fremme den gensidige anerkendelse skal Kommissionen efter høring af det stående udvalg vedrørende prækursorer udarbejde tekniske retningslinjer for licenser. *De tekniske retningslinjer skal angive, hvilke oplysninger en indførselslicens skal indeholde, herunder et udkast til formatet for sådanne indførselslicenser, jf. artikel 5, stk. 6.*

Til brug for de medlemsstater, som måtte vælge at anvende et registreringssystem, opstiller artikel 5 a en række oplysninger, som skal fremgå ved de økonomiske aktørers registrering af et salg af stoffer omfattet af bilag I. Således skal registreringen indeholde oplysninger om bl.a. navn og adresse på køberen, det købte stof, dets koncentrationsniveau og mængde, den af køberen påtænkte anvendelse, dato for salg samt køberens underskrift. Den økonomiske aktør er endvidere forpligtiget til at gemme registreringen i minimum fem år beregnet fra dagen efter salget og skal i den periode på anmodning gøre oplysningerne tilgængelige for de kompetente myndigheder, jf. stk. 3. *De registrerede oplysninger skal opbevares på papir eller et andet varigt medium, og oplysningerne skal være tilgængelige på ethvert tidspunkt under opbevaringsperioden.*

### 2.2.3. Indberetningspligt (forslagets artikel 6)

Artikel 6, stk. 1-5, indeholder en forpligtelse for de økonomiske aktører i medlemsstaterne til at indberette mistænkelige transaktioner vedrørende de stoffer, *der er opført i bilagene, og blandinger, der indeholder sådanne stoffer*, samt af betydeligt tyveri af de pågældende stoffer mv. til et *eller flere* nationale kontaktpunkter oprettet af hver enkelt medlemsstat. Bestemmelsen finder anvendelse, uanset om der er tale om overdragelse til en privatperson eller en erhvervsdrivende. Ved indberetning af mistænkelige transaktioner skal kundens identitet om muligt indberettes. *Den økonomiske aktør kan endvidere afvise at gennemføre transaktioner, som den pågældende finder er mistænkelige.* Det nationale kontaktpunkt skal gemme oplysningerne om sådanne indberetninger og træffe de fornødne foranstaltninger med henblik på at undersøge de konkrete omstændigheder vedrørende den mistænkelige transaktion, herunder realiteten i kundens økonomiske aktiviteter.

Med henblik på at fremme samarbejdet mellem de økonomiske aktører og de nationale myndigheder, skal Kommissionen ifølge artikel 6, stk. 6-7,



udarbejde en vejledning til brug for forsyningskæden i den kemiske industri og de kompetente myndigheder, der bl.a. nærmere skal præcisere, hvordan mistænkelige transaktioner skal identificeres, herunder særligt i hvilke koncentrationer og mængder indberetning af transaktioner vedrørende stoffer på bilag II normalt ikke vil være påkrævet. De kompetente myndigheder i medlemsstaterne drager omsorg for, at vejledningen offentliggøres på passende vis.

#### 2.2.4. Databeskyttelse, sanktioner, beskyttelsesklausul og delegerede retsakter (forslagets artikel 7-13)

Forslagets artikel 7 pålægger medlemsstaterne at sikre, at behandling af personoplysninger, navnlig i forbindelse med udstedelse af licenser og ved registrering samt ved indberetning af mistænkelige transaktioner, sker i overensstemmelse med direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (persondatadirektivet).

Artikel 8 forpligter medlemsstaterne til at fastsætte bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af forordningen og træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre gennemførelsen heraf. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.

Beskyttelsesklausulen i artikel 9 a giver mulighed for, at medlemsstaterne kan fastsætte yderligere, nationale restriktioner. Således kan en medlemsstat, der har rimelig grund til at tro, at det pågældende stof kan misbruges til ulovlig fremstilling af hjemmelavede eksplosivstoffer, fastsætte nationale restriktioner eller forbud mod stoffer, der ikke er medtaget i bilagene eller pålægge en forpligtelse til at foretage indberetning af mistænkelige transaktioner vedrørende sådanne stoffer.

Bestemmelsen giver endvidere medlemsstaterne mulighed for at fastsætte lavere koncentrationsgrænser end dem, som er fastsat i bilag I, såfremt den pågældende medlemsstat har rimelige grund til at tro, at stofferne i lavere koncentrationsgrænser kan misbruges til ulovlig fremstilling af hjemmelavede eksplosivstoffer.

Desuden har medlemsstaterne mulighed for, når de har rimelig grund hertil, at fastsætte nationale restriktioner eller forbud mod stoffer på bilag II, som efter forordningen ellers kun gælder for stoffer anført på bilag I.

Medlemsstaterne er forpligtet til straks at underrette Kommissionen og de øvrige medlemsstater om alle sådanne nationale restriktioner eller forbud og angive baggrunden herfor. Kommissionen skal på baggrund af sådanne indberetninger tage stilling til, om der skal foretages ændringer af bilagene. Herefter vil den pågældende medlemsstat efter omstændighederne eventuelt skulle ændre eller ophæve sine nationale regler, jf. stk. 3 og 4.

Endelig følger det af beskyttelsesklausulen, at medlemsstaterne har mulighed for at opretholde eksisterende national lovgivning vedrørende stoffer og blandinger heraf, der er fastsat med den begrundelse, at de kan anvendes til ulovlig fremstilling af eksplosivstoffer. Medlemsstaterne skal i givet fald senest tre måneder efter forordningens ikrafttræden underrette Kommissionen om sådanne regler. Bestemmelserne i stk. 4 finder i øvrigt anvendelse.

Artikel 9 og 10 indeholder hjemmel til, at Kommissionen ved delegerede retsakter kan vedtage ændringer af bilagene til forordningen, der indeholder listerne over kemiske stoffer. Bestemmelserne regulerer samtidig den nærmere procedure for vedtagelse af sådanne delegerede retsakter.

Artikel 13 indeholder hjemmel til, at Kommissionen kan vedtage delegerede retsakter i hasteprocedure samt den nærmere procedure herfor.

#### 2.2.5. Almindelige og afsluttende bestemmelser (forslagets artikel 15-17)

Artikel 15, 16 og 17 indeholder bestemmelser om ikrafttrædelse, revision og en overgangsperiode. Der foreslås en overgangsperiode på 36 måneder for ikke-erhvervsdrivende personers besiddelse af de stoffer mv., der er omfattet af forordningsforslaget.

Endvidere lægges der op til, at Kommission *tre* år efter forordningens ikrafttræden skal udarbejde en rapport til Rådet og Europa-Parlamentet, hvori det undersøges, hvilke problemer forordningen har givet anledning til i praksis, hvorvidt det er ønskeligt og muligt at udvide forordningens anvendelsesområde til også at omfatte erhvervsdrivende, og om det er ønskeligt og muligt at udvide forpligtelsen til at foretage indberetning af mistænkelige transaktioner og tyverier, således at forpligtelsen også omfatter ikke-registrerede stoffer. Kommissionen skal på baggrund af rapporten fremsætte de nødvendige ændringsforslag.

Ikrafttrædelsesdatoen fastsættes til 18 måneder efter vedtagelsen af forslaget.

### 2.2.6. Forslagets bilag

Bilag I indeholder en liste over de stoffer og blandinger heraf, der ikke må stilles til rådighed for ikke-erhvervsdrivende personer (den brede offentlighed), medmindre koncentrationen af det pågældende stof svarer til eller er lavere end en nærmere fastsat grænse. Eksempelvis er nitromethan og blandinger, der indeholder mere end 30 masseprocent nitromethan, omfattet af bilag I.

Bilag II indeholder en liste over de stoffer, der – udover stofferne i bilag I – er omfattet af bestemmelsen i artikel 6 om, at der skal ske indberetning af mistænkelige transaktioner eller tyveri. Bilag II indeholder bl.a. ammoniumnitrat og blandinger, der indeholder mere end 16 masseprocent nitrogen.

## **3. Gældende dansk ret**

### **3.1. Bekendtgørelse om udgangsstoffer til eksplosivstoffer**

Efter våbenlovens § 4, stk. 2, nr. 3, kan justitsministeren udstede regler om forbud mod at indføre, ved overdragelse at erhverve, at besidde, bære eller anvende, at overdrage eller at overlade andre besiddelsen af stoffer, der kan anvendes til fremstilling af de eksplosivstoffer, der er omfattet af forbuddet i § 1.

Efter denne bestemmelse har justitsministeren udstedt bekendtgørelse nr. 899 af 16. august 2011 om udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der trådte i kraft den 20. august 2011, og som regulerer indførsel, erhvervelse, besiddelse, anvendelse og opbevaring af en række nærmere definerede stoffer og blandinger af disse stoffer i bestemte koncentrationer.

Bekendtgørelsens § 1, stk. 1, indeholder et forbud mod indførsel, erhvervelse, besiddelse og anvendelse af følgende stoffer og produkter:

1) Koncentreret hydrogenperoxid (H<sub>2</sub>O<sub>2</sub>) og kemiske produkter, der indeholder mere end 12 masseprocent hydrogenperoxid.

2) Koncentreret svovlsyre ( $\text{H}_2\text{SO}_4$ ) og kemiske produkter, der indeholder mere end 50 masseprocent svovlsyre.

3) Koncentreret salpetersyre ( $\text{HNO}_3$ ) og kemiske produkter, der indeholder mere end 30 masseprocent salpetersyre.

4) Ren nitromethan ( $\text{CH}_3\text{NO}_2$ ) og kemiske produkter, der indeholder mere end 40 masseprocent nitromethan.

5) Salte af chlorat eller perchlorat ( $\text{ClO}_3^-$  eller  $\text{ClO}_4^-$ ) og kemiske produkter med mere end 40 masseprocent chlorat eller perchlorat eller blandinger heraf.

6) Pulvere med en partikelstørrelse, der er mindre end 200  $\mu\text{m}$ , af metallisk aluminium, magnesium, zink, titan, zirkonium, jern (Al, Mg, Zn, Ti, Zr, Fe) og blandinger eller legeringer heraf samt kemiske produkter, hvoraf sådant pulver udgør mere end 70 masseprocent.

7) Elementært svovl (S) og kemiske produkter, der indeholder mere end 85 masseprocent svovl.

8) Elementært phosphor (P) og kemiske produkter, der indeholder mere end 50 masseprocent elementært phosphor.

Forbuddet omfatter ikke pyrotekniske artikler, offentlige myndigheders handlinger og de pågældende dispositioner til erhvervsmæssige formål, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2.

Ifølge bekendtgørelsens § 2 kan politidirektøren i særlige tilfælde meddele dispensation fra forbuddet.

I praksis behandles ansøgninger om dispensationer i henhold til bekendtgørelsens § 2 bl.a. efter en vurdering af formålet, herunder hvorvidt det ønskede stof kan substitueres med et andet stof, der ikke er omfattet af reglerne, eller om en eventuel lavere koncentration af stoffet kan anvendes til det ønskede formål.

Det følger af bekendtgørelsens § 3, at stoffer, der er omfattet af bekendtgørelsen, alene må overdrages eller overlades til offentlige myndigheder, virksomheder, der kan sandsynliggøre, at stoffet skal indgå i virksomhedens drift eller produktion, transportvirksomheder, der skal levere til of-

fentlige myndigheder og virksomheder, samt personer, der kan fremvise en dispensation.

Bekendtgørelsens § 4, stk. 1, indeholder en bestemmelse om, at stoffer, der er omfattet af reglerne, skal opbevares forsvarligt og i et aflåst lokale eller skab, der er utilgængeligt for uvedkommende.

I medfør af bekendtgørelsens § 5 straffes overtrædelse af § 1, stk. 1, § 3 og § 4 med bøde.

### **3.2. Bekendtgørelse om begrænsning af salg af gødning der indeholder ammoniumnitrat**

Med hjemmel i § 2, § 4 og § 13, stk. 2, i lov om gødning og jordforbedringsmidler m.v. har fødevarerministeren udstedt bekendtgørelse nr. 863 af 27. august 2008 om begrænsning af salg af gødning, der indeholder ammoniumnitrat. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. september 2008.

Det følger af bekendtgørelsens § 1, at gødning, ren eller sammensat, der indeholder mere end 16 masseprocent kvælstof hidrørende fra ammoniumnitrat, kun må sælges til:

- 1) virksomheder, der er registrerede efter § 2 i lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække og efter den til enhver tid gældende bekendtgørelse om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække,
- 2) og til andre virksomheder, der skal indberette, når de sælger eller afgiver handelsgødning, jf. den til enhver tid gældende bekendtgørelse om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække, og den til enhver tid gældende bekendtgørelse om gødning og jordforbedringsmidler m.v., samt til
- 3) virksomheder m.v. registreret efter bekendtgørelsens § 3, der fastsætter, at virksomheder m.v., der har en årlig omsætning på mere end 20.000 kr. hidrørende fra erhvervmæssigt vedligeholdelse af golfbaner, parker, haver, idrætsanlæg eller lignende, og som er registreret i Det Centrale Virksomhedsregister (CVR), kan registreres i Plantedirektoratet.

Den i stk. 1 fastsatte grænse på 16 masseprocent kvælstof hidrørende fra ammoniumnitrat gælder også for enkeltkomponenter (granula) i mekaniske blandinger af gødninger.

Salg til andre end de i § 1 nævnte må ikke finde sted, jf. bekendtgørelsens § 2.

Bekendtgørelsens § 4 indebærer, at ændringer i virksomhedens aktiviteter, som har betydning for virksomhedens registrering, skal meddeles Plantedirektoratet. Plantedirektoratet kan afmelde en virksomhed, hvis det konstateres, at virksomheden ikke længere opfylder betingelserne for at være registreret.

Plantedirektoratet fører kontrol med, at bestemmelserne i bekendtgørelsen overholdes, jf. bekendtgørelsens § 5.

I medfør af bekendtgørelsens § 6 straffes overtrædelse af § 1, § 2 og § 4 med bøde.

Bekendtgørelsen er udstedt på baggrund af de gældende EU-regler i REACH-forordningen, som med det foreliggende forslag til forordning om markedsføring og brug af sprængstofprækursorer vil blive opretholdt.

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

### **4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser**

En forordning er ifølge Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 288 almenyldigt bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver EU-medlemsstat.

Forslaget forventes at have lovgivningsmæssige konsekvenser, da det bl.a. vil være nødvendigt at fastsætte nærmere regler om sanktioner for overtrædelse af forordningen, jf. forslagens artikel 8, ligesom der forventes at skulle fastsættes regler i tilknytning til den foreslåede indberetningspligt i forbindelse med mistænkelige transaktioner og tyveri. Herudover vil der være behov for at foretage visse justeringer af de gældende danske regler, idet koncentrationsgrænserne i forordningens bilag I for visse stoffers vedkommende er fastsat lavere end de danske grænser.

## 4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget må forventes at medføre et øget ressourceforbrug hos de relevante myndigheder i forbindelse med administration af reglerne, herunder i forbindelse med behandling af ansøgninger om dispensation/licens samt i forbindelse med undersøgelse af indberetninger om mistænkelige transaktioner. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at opgøre de økonomiske konsekvenser forbundet hermed. Det bemærkes, at forslaget i sin foreliggende form giver mulighed for at opkræve brugerbetaling for udstedelse af licenser.

## 5. Høring

Kommissionens oprindelige forslag har været sendt i høring hos Affald Danmark, Agro Danmark, Akademiet for de Tekniske Videnskaber, Akzo Nobel, Aldi Holding A/S, Alttox, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Batteriforeningen, Brancheforeningen for Forbrugerelektronik, Brancheforeningen for Lim og Fugemasser, Brancheforeningen for sæbe, parfume og teknisk/kemiske artikler, Chemtox, Coop Danmark, Danmarks Aktive Forbrugere, Danmarks Apotekerforening, Danmarks Jægerforbund, Danmarks Lak- og Farveindustri, Danmarks Motor Union, Dansk Akvakultur, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Automobil Sports Union, Dansk Byggeri, Danske Malermestre, Danske Regioner, Dansk Erhverv, Dansk Gartneri, Dansk Handel og Service, Dansk Competencecenter for Affald (DAKOFA), Dansk Landbrug, Dansk Supermarked, Dansk Transport og Logistik, Dansk Varefakta Nævn, Datatilsynet, De Samvirkende Købmænd, Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, DHI, DI – Organisation for erhvervslivet, Forbrugerrådet, Foreningen af Kommunale Beredskabschefer, Fyrværkeriforeningen, Ingeniørforeningen i Danmark, Kommunekemi, Kongelig Dansk Aeroklub, Landbrugsrådet, Legetøjsfabrikanterne i Danmark, Lif (Lægemiddelindustriforeningen), Matas A/S, Modelflyvning Danmark, PET, Procesindustriens Arbejdsgiverforening, Rigspolitiet, Sun Chemical og Træ – Industri – Byg.

**PET, Rigspolitiet og Foreningen af Kommunale Beredskabschefer** har ikke haft bemærkninger til forslaget.

**Forbrugerrådet** har oplyst, at forslaget ligger uden for Rådets interesseområde, og at man derfor har undladt at forholde sig hertil.

**Modelflyvning Danmark** anfører, at nitromethan kan anvendes i sportslige sammenhænge. Modelflyvning Danmark udtaler, at et forbud mod at anvende brændstof med mere end 30 masseprocent nitromethan vil være skadeligt for EU-borgere, som dyrker modelflyvning på konkurrenceplan. En koncentrationsgrænse på 30 masseprocent vil derfor medføre et stort antal dispensationsansøgninger. På den baggrund anbefaler Modelflyvning Danmark, at den foreslåede koncentrationsgrænse for nitromethan hæves fra 30 masseprocent til 37 masseprocent.

## **6. Nærhedsprincippet**

Forslaget til forordning er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114.

Det er i forslaget anført om nærhedsprincippet, at målet med forordningsforslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne hver for sig.

Det anføres i den forbindelse, at der findes regler på EU-niveau og nationalt niveau, men at disse regler enten ikke specifikt er fokuseret på sikkerhedsrisici, eller også er begrænset til at gælde i enkelte lande, men ikke hele EU. Dette indebærer, at prækursorer, der er underlagt kontrol i en medlemsstat, let kan købes i en anden, hvilket udover de sikkerhedsmæssige følger kan give anledning til konkurrenceforvridning.

Endvidere er det anført, at de seneste forsøg på terrorangreb har vist, at andre medlemsstater, end dem, der traditionelt har været mål for terror, kan blive ramt af angreb, samt at terrorangreb undertiden planlægges i en anden medlemsstat, end der hvor angrebet udføres.

På denne baggrund vurderes det, at en indsats på EU-niveau vil være et mere effektivt redskab til at opfylde formålene med forslaget.

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

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

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



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

Fra dansk side er man overordnet set positiv over for forslaget, som på det foreliggende grundlag vurderes at ville bidrage til at styrke sikkerheden i EU.

## **9. Europa-Parlamentet**

### **9.1. Generelt**

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

Kommissionens forslag er blevet behandlet i Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE-udvalget), som har afholdt afstemning den 4. oktober 2011. LIBE-udvalget er generelt positivt indstillet over for Kommissionens oprindelige forslag, herunder forslaget om at salg af stoffer omfattet af bilag I alene skal kunne sælges til privatpersoner, som har den fornødne licens. LIBE-udvalget har dog fremsat en række ændringsforslag.

### **9.2. Nærmere om hovedindholdet i LIBE-udvalgets ændringsforslag**

#### 9.2.1. Udstedelse af licenser

Det foreslås, at der indsættes en forpligtelse for den økonomiske aktør til at kontakte den kompetente myndighed i situationer, hvor der er mistanke om, at en licens er forfalsket. Den økonomiske aktør er endvidere forpligtet til at afvise at sælge stoffet, hvis situationen vedbliver at være mistænkelig. Samtidig foreslås der indført en pligt for detailhandlen til at sikre, at de økonomiske aktører har den fornødne træning og er tilstrækkeligt informeret, ligesom de kompetente myndigheder skal sikre, at detailhandlen efterlever bestemmelsen.

Det foreslås endvidere, at Kommissionen – efter konsultation af det rådgivende ad hoc-udvalg – skal udarbejde EU-retningslinjer, som fastsætter betingelserne for udstedelse af licenser. Det foreslås samtidig, at medlemsstaterne skal fastsætte regler for udstedelse af licenser i overensstemmelse med disse EU-retningslinjer.

Det foreslås desuden, at hver medlemsstat udpeger en kompetent myndighed til udstedelse af licenser, som samtidigt skal være ansvarlig for implementering af handleplanen om forøgelse af den kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare sikkerhed.

Herudover foreslås det, at der indsættes en bestemmelse, hvorefter den licensudstedende myndighed skal sikre overholdelse af de grundlæggende rettigheder, navnlig retten til ikke at blive forskelsbehandlet på baggrund af race, køn, religion, seksuel orientering og alder.

#### 9.2.2. Indberetning af mistænkelige transaktioner mv.

Definitionen af ”mistænkelige transaktioner” foreslås ændret, således at definitionen angiver en række karakteristika, som kan indikere, at transaktionen er mistænkelig. I tilknytning hertil foreslås der indsat en ny bestemmelse, hvorefter transaktioner i en række tilfælde skal anses som mistænkelige, herunder hvis den ikke-erhvervsdrivende person ved købet ikke er villig til at dokumentere sin identitet og fremvise en licens.

Det foreslås, at det præciseres, at pligten til at foretage indberetninger gælder ved mistænkelige transaktioner, tyveri og ved bortkomst af stoffer på bilagene. Endvidere skal pligten til at foretage indberetninger ikke alene gælde ved væsentlige tyverier, men ved alle tyverier og bortkomst.

Det foreslås endvidere, at pligten til at indberette mistænkelige transaktioner lempes i forhold til Kommissionens forslag, således at den økonomiske aktør skal foretage indberetningen i god tid og i overensstemmelse med sin kapacitet, i stedet for at være forpligtet til at indberette ”uden forsinkelse”.

#### 9.2.3. Databeskyttelse mv.

Det foreslås, at der indsættes en ny bestemmelse, hvorefter det nationale kontaktpunkt er forpligtet til at opbevare information om indberetninger af mistænkelige transaktioner i overensstemmelse med nærmere angivne databeskyttelsesregler, og alene er berettiget til at videregive denne information til en anden myndighed i forbindelse med efterforskning af terror eller anden kriminel anvendelse af eksplosivstoffer.

I tilknytning hertil foreslås der en række ændringer i bestemmelsen om databeskyttelse, herunder bl.a. om at der skal udstedes retningslinjer, der sikrer datasikkerhed mv.

### 9.2.5. Andre ændringer

Det foreslås, at den kompetente nationale myndighed skal foretage passende og regelmæssige inspektioner for at sikre, at landmænds brug af ammonium nitrat er lovlig, og at landmandens tilladelse til at erhverve ammonium nitrat ikke anvendes til at dække over ulovlige transaktioner eller aktiviteter.

Det foreslås endvidere, at der foretages ændringer i bestemmelserne vedrørende delegerede retsakter, således at bestemmelserne bringes på linje med den seneste fælles forståelse mellem institutionerne.

Det foreslås desuden, at forordningen skal revideres 4 år efter ikrafttræden.

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

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. november 2010.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

*Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg forud for et møde i Coreper den 4. november 2011.*

## **Dagsordenspunkt 6: Rådskonklusioner om af-radikalisering og tilskyndelse til opgivelse af terroristiske aktiviteter**

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

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

#### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Formandskabet forventer på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 at præsentere et udkast til rådskonklusioner om af-radikalisering og tilskyndelse til opgivelse af terroristiske aktiviteter. Rådskonklusionerne opfordrer medlemsstaterne og Kommissionen til at iværksætte en række tiltag, der kan styrke indsatsen for at få radikaliserede personer til at ændre holdninger og opgive deres tilknytning til voldelige ekstremistiske miljøer. Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Sagen har i sig selv hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.*

#### **1. Baggrund**

Rammerne for EU's aktiviteter på terrorbekæmpelsesområdet er fastlagt i EU's terrorbekæmpelsesstrategi, der blev vedtaget af stats- og regeringscheferne i 2005. Terrorbekæmpelsesstrategien, hvis overordnede formål er at styrke det internationale samarbejde på området, har fire særlige indsatsområder, hvoraf det ene drejer sig om forebyggelse af terrorisme.

Som led i gennemførelsen af terrorbekæmpelsesstrategien har EU i 2008 vedtaget en handlingsplan for bekæmpelse af radikalisering og rekruttering til terrorisme, der fastlægger, hvilke aktiviteter EU og medlemsstaterne skal gennemføre på dette område.

I 2010 præsenterede Kommissionen en redegørelse om EU's indsats mod terrorisme, der beskriver gennemførte initiativer og fremtidige udfordringer inden for de fire særlige indsatsområder i terrorbekæmpelsesstrategien. Redegørelsen peger bl.a. på, at der er behov for at gennemføre yderligere initiativer med henblik på forebyggelse af terrorisme.

På denne baggrund har det danske formandskab sat yderligere fokus på EU's indsats for at forebygge terrorisme, og formandskabet forventer i den forbindelse på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april

2012 at fremlægge et udkast til rådskonklusioner om af-radikalisering og tilskyndelse til opgivelse af terroristiske aktiviteter.

## **2. Indhold**

Rådskonklusionerne om af-radikalisering og tilskyndelse til opgivelse af terroristiske aktiviteter indeholder en række opfordringer til medlemsstaterne og Kommissionen om at iværksætte tiltag, der kan styrke indsatsen for at få radikaliserede personer til at ændre holdninger og opgive deres tilknytning til voldelige ekstremistiske miljøer.

Medlemsstaterne opfordres til at styrke indsatsen gennem bl.a. yderligere tværgående samarbejde mellem nationale, regionale og lokale myndigheder og øget samarbejdet mellem offentlige myndigheder og private aktører. Medlemsstaterne opfordres endvidere til at udvikle særlige redskaber og målrettede metoder til f.eks. kontakt og dialog med radikaliserede personer som led i arbejdet for at få disse personer til at opgive deres tilknytning til ekstremistiske grupper og miljøer. Herudover opfordres medlemsstaterne til at overveje, hvordan myndighederne kan hjælpe personer med at imødegå de sociale udfordringer, der er forbundet med at forlade et ekstremistisk miljø. Medlemsstaterne opfordres også til at sætte fokus på at forhindre, at personer, der er dømt for terrorforbrydelser, forsøger at påvirke andre indsatte, mens de afsoner deres straf.

Kommissionen opfordres bl.a. til at indsamle viden og understøtte medlemsstaternes anvendelse af RAN-netværket (Radicalisation Awareness Network) til udveksling af viden og god praksis om af-radikalisering og indsatsen for at få personer til at opgive deres engagement i ekstremistiske miljøer. Kommissionen opfordres endvidere til at udarbejde et kompendium, der beskriver medlemsstaternes viden, erfaringer og praksis på dette område. Samtidig opfordres Kommissionen til at inddrage medlemsstaternes viden og erfaringer på området i EU's eksterne samarbejde med tredjelande.

## **3. Gældende dansk ret**

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

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

Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

## **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

## **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.

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

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

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

Fra dansk side kan man tilslutte sig udkastet til rådskonklusioner.

## **9. Europa-Parlamentet**

Sagen skal ikke forelægges Europa-Parlamentet.

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

Sagen har ikke været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

## **Dagsordenspunkt 7: EU's samlede strategi for migration og mobilitet**

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

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

#### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 vil formandskabet fremlægge udkast til rådskonklusioner som opfølgning på Kommissionens meddelelse af 18. november 2011 om en samlet strategi for migration og mobilitet. Udkastet til konklusioner forventes drøftet på rådsmødet med henblik på vedtagelse på et senere rådsmøde (almindelige anliggender) den 29. maj 2012. Rådskonklusionerne vil omfatte tiltag og prioriteringer med henblik på at styrke og udvide den samlede migrationsstrategi. Konklusionerne har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, og nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Regeringen er overordnet positiv over for en styrkelse af migrationsstrategien.*

#### **1. Baggrund**

EU's samlede migrationsstrategi blev vedtaget i 2005 som en ramme for samarbejdet med tredjelande på tre prioriterede områder: lovlig indvandring, bekæmpelse af ulovlig indvandring samt fremme af sammenhængen mellem migration og udvikling.

Formålet med strategien er bl.a. at sikre en mere velforvaltet migration gennem samarbejde med tredjelande. Det gælder primært i EU's nabo- skabsområder mod syd og sydøst. Dette kan bl.a. ske gennem dialoger med tredjelande, støtte til kapacitetsopbygning i landene eller indgåelse af så- kaldte mobilitetspartnerskaber, der er frivillige og ikke retligt bindende rammer for konkrete samarbejder mellem EU, bestemte medlemsstater og det enkelte tredjeland.

Kommissionen fremlagde den 18. november 2011 en meddelelse om en samlet strategi for migration og mobilitet. Meddelelsen indeholder forslag til videreudvikling og konsolidering af EU's samlede strategi for samarbejdet med tredjelande om migration. Kommissions meddelelse blev drøf- tet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011.

Formandskabet vil på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 fremlægge udkast til rådskonklusioner om den samlede migrationsstrategi med henblik på drøftelse. Konklusionerne forventes vedtaget på et senere rådsmøde (almindelige anliggender) den 29. maj 2012.

## **2. Indhold**

Formålet med udkastet til rådskonklusioner er bl.a. at fastsætte retningslinjer for den videre udvikling af EU's samlede migrationsstrategi, der fortsat skal udgøre den overordnede ramme for EU's eksterne migrationspolitik. Der lægges i den forbindelse bl.a. op til at styrke migrationspolitikens sammenhæng med andre relevante politikområder, navnlig EU's udenrigspolitik. Der skal i den forbindelse sikres en tæt sammenhæng mellem den eksterne og den interne dimension af EU's politikker.

Der forventes endvidere at blive lagt vægt på, at dialoger med konkrete partnerlande skal udformes individuelt, og at samarbejdet skal tilpasses det enkelte partnerlands behov og landets vilje til at forpligte sig i forhold til samarbejdet.

Følgende konkrete elementer i udkastet kan fremhæves:

- Mobilitet, herunder forhandlinger om visumfacilitering inden for rammerne af visumkodeks.
- Samarbejde om asyl og international beskyttelse, herunder beskyttelse i nærområdet.
- Tilbagetagelse af egne statsborgere som et centralt element i forhold til samarbejdet med tredjelande.
- Løbende vidensbaseret prioritering af indsatsområder både geografisk og i forhold til de anvendte instrumenter.
- En styrkelse af sammenhængen mellem migration og udvikling, således at migrationspolitikens positive indvirkning på udviklingen i tredjelande øges. Der skal bl.a. være fokus på fremme af beskæftigelse og fremtidsmulighederne for unge i tredjelandene.

## **3. Gældende dansk ret**

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



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

Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

#### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

#### **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.

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

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

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

Fra dansk side er man overordnet positiv over for udkastet til rådskonklusioner.

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

Sagen skal ikke forelægges Europa-Parlamentet.

#### **10. Specialudvalget for asyl- og indvandrings samarbejdet**

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for asyl- og indvandrings samarbejdet (SPAIS) den 26. marts 2012.

#### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere være forelagt Folketingets Europaudvalg.

Sagen om Kommissionens meddelelse af 18. november 2012 om en samlet strategi for migration og mobilitet blev imidlertid forelagt Europaudvalget til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011.

## **Dagsordenspunkt 8: Tilbagetagelsesaftaler – statusorientering\***

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

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

#### **Resumé**

*EU's tilbagetagelsesaftaler med tredjelande er omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 forventes Kommissionen at orientere om status for forhandlingerne om indgåelse af tilbagetagelsesaftaler mellem EU og tredjelande. Formandskabet vil muligvis fremlægge udkast til rådskonklusioner om indgåelse af tilbagetagelsesaftaler med et eller flere udvalgte tredjelande. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, og nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Regeringen er generelt positiv over for EU's indgåelse af tilbagetagelsesaftaler med tredjelande.*

#### **1. Baggrund**

Det fremgår af det flerårige arbejdsprogram for området for retlige og indre anliggender (Stockholm-programmet), som medlemsstaterne vedtog i december 2009, at en effektiv indsats mod ulovlig indvandring er væsentlig i forbindelse med udviklingen af en fælles indvandringspolitik. Det følger således bl.a. af programmet, at EU og medlemsstaterne bør intensivere bestræbelserne på at sende tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold tilbage til oprindelseslandet.

Det Europæiske Råd opfordrede i Stockholm-programmet bl.a. Kommissionen til at fremlægge en evaluering af EU-tilbagetagelsesaftalerne, som kunne danne grundlag for Rådets fastlæggelse af en ny sammenhængende tilbagetagelsesstrategi.

Kommissionen fremlagde den 23. februar 2011 sin meddelelse om evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler (KOM(2011) 76), der blev præsenteret på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. maj 2011.

Rådet vedtog på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 konklusioner om fastlæggelse af EU's tilbagetagelsesstrategi.

EU har indgået tilbagetagelsesaftaler med 13 tredjelande (Albanien, Bosnien-Herzegovina, Georgien, Hong Kong, Macao, Makedonien, Moldova, Montenegro, Pakistan, Rusland, Serbien, Sri Lanka og Ukraine).

Rådet har derudover givet Kommissionen mandat til på EU's vegne at forhandle om indgåelse af tilbagetagelsesaftaler med henholdsvis Algeriet, Armenien, Azerbajjan, Kap Verde, Kina, Marokko og Tyrkiet. Kommissionen har på den baggrund indledt forhandlinger med de nævnte lande.

Der er opnået enighed om en tilbagetagelsesaftale mellem EU og Kap Verde, men undertegnelse og indgåelse af aftalen udestår dog fortsat.

Der blev endvidere den 13. januar 2011 opnået enighed om en tilbagetagelsesaftale mellem EU og Tyrkiet, der imidlertid endnu ikke er undertegnet.

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

De tilbagetagelsesaftaler, som EU måtte indgå med bestemte tredjelande, er omfattet af retsforbeholdet. Man vil imidlertid fra dansk side kunne søge at indgå tilsvarende bilaterale tilbagetagelsesaftaler med de pågældende tredjelande.

## **2. Indhold**

Kommissionen forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 at orientere om status for forhandlingerne om indgåelse af tilbagetagelsesaftaler mellem EU og tredjelande. Formålet med statusorienteringen er bl.a. at orientere Rådet om de væsentligste udeståender i forhold til forhandlingerne.

Det danske formandskab vil muligvis fremlægge udkast til rådskonklusioner om indgåelse af tilbagetagelsesaftaler med et eller flere udvalgte tredjelande.

### **3. Gældende dansk ret**

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

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

Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

### **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.

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

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige landes holdninger.

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

Regeringen er generelt positiv over for EU's indgåelse af tilbagetagelses-aftaler med tredjelande.

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

Sagen skal ikke forelægges Europa-Parlamentet.

### **10. Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet**

Sagen blev den 2. april 2012 sendt i skriftlig høring i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet (SPAIS).

### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

## **Dagsordenspunkt 9: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indefrysning og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union\***

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM(2012) 85**

#### **Resumé**

*Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Kommissionen forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 at præsentere sit forslag. Forslaget til direktiv om indefrysning og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union har til formål at lette medlemsstaternes adgang til grænseoverskridende indefrysning, konfiskation og inddrivelse af udbytte fra grov kriminalitet ved at fastsætte minimumsregler om indefrysning og konfiskation, herunder værdikonfiskation, ikke-domsbaseret konfiskation og konfiskation hos tredjepart. Da forslaget er omfattet af retsforbeholdet, har det hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Man agter fra dansk side at tage Kommissionens præsentation til efterretning.*

#### **1. Baggrund**

Ifølge det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender (Stockholm-programmet), som Det Europæiske Råd vedtog i december 2009, opfordres medlemsstaterne og Kommissionen til at gøre konfiskation af kriminelle aktiver mere effektiv og forstærke samarbejdet mellem inddrivelsesmyndigheder.

I juni 2010 vedtog Rådet konklusioner om konfiskation og inddrivelse af aktiver, som opfordrer til en mere koordineret indsats mellem medlemsstaterne for at sikre en mere effektiv og konsekvent konfiskation af aktiver fra kriminelle forhold.

Europa-Parlamentet vedtog i oktober 2011 en initiativbetænkning om organiseret kriminalitet, hvori Kommissionen opfordres til at foreslå ny lovgivning om konfiskation hurtigst muligt.

På den baggrund har Kommissionen den 12. marts 2012 fremsat et forslag til direktiv om minimumsregler for medlemsstaterne med hensyn til indefrysning og konfiskation af aktiver fra kriminelle forhold.

Forslaget er fremsat under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) tredje del, afsnit V, navnlig artikel 82, stk. 2, og artikel 83, stk. 1, og skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure.

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

Kommissionen forventes på rådsmødet den 26.-27. april 2012 at præsentere sit direktivforslag.

## **2. Indhold**

### **2.1. Generelt**

Forslaget har til formål at indføre minimumsstandarder for medlemsstaterne med hensyn til indefrysning og konfiskation, der skal gælde for de angivne former for grov kriminalitet, som er nævnt i artikel 83, stk. 1, i TEUF.

Anvendelsesområdet for forslaget er således begrænset til visse former for kriminalitet, herunder terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, hvidvaskning af penge, korrup-tion, forfalskning af betalingsmidler, it-kriminalitet og organiseret kriminalitet.

Direktivforslaget pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der kan ske indefrysning og konfiskation af aktiver fra kriminelle forhold gennem direkte konfiskation, værdikonfiskation, udvidet konfiskation, ikke-domsbaseret konfiskation og konfiskation hos tredjepart.

## 2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

Forslaget lægger op til, at medlemsstaterne skal kunne foretage hel eller delvis konfiskation af redskaber og formuegoder, der hidrører fra en strafbar handling, efter en endelig straffedom, samt at der kan ske konfiskation af formuegoder, hvis værdi svarer til udbyttet (værdikonfiskation).

Direktivforslaget lægger desuden op til, at medlemsstaterne skal kunne konfiskere formuegoder fra en domfældt, der ikke relaterer sig til den konkrete fastslåede kriminalitet, hvis det er sandsynligt, at disse andre formuegoder også stammer fra kriminalitet (udvidet konfiskation). En sådan konfiskation er dog udelukket, hvis den formodede kriminalitet er forældet, eller hvis den pågældende tidligere er blevet frikendt herfor.

Direktivforslaget forpligter medlemsstaterne til at sikre, at der kan ske konfiskation uden en straffedom, når strafforfølgning forhindres af mistænkte eller sigtedes død, sygdom eller flugt.

Med henblik på at forhindre, at formuegoder skjules hos andre end den domfældte, skal medlemsstaterne sikre, at der kan ske konfiskation af udbytte eller andre formuegoder, som er overført til tredjemand, bl.a. hvis tredjemand har modtaget aktivet i ond tro og til mindre end markedsprisen.

For så vidt angår indefrysning indeholder direktivforslaget regler om, at en domstol skal kunne pålægge indefrysning af formuegoder, der er i fare for at gå tabt, blive skjult eller ført ud af landet. Såfremt øjemedet vil forspildes, hvis rettens kendelse afventes, skal de kompetente myndigheder kunne foretage indefrysning straks, hvilket efterfølgende skal bekræftes af retten. Forslaget indeholder ligeledes regler om forvaltning af indefrosne formuegoder.

Herudover indeholder forslaget regler, der skal sikre, at personer berørt af forslagets foranstaltninger har adgang til den nødvendige information og effektive retsmidler med henblik på at kunne varetage deres interesser i den henseende.

### 3. Gældende dansk ret

#### 3.1. Straffeloven

Straffelovens kapitel 9 om andre retsfølger af den strafbare handling indeholder i §§ 75-77 a bestemmelser om konfiskation.

Det følger af straffelovens § 75, stk. 1, at udbyttet ved en strafbar handling eller beløb svarende hertil helt eller delvist kan konfiskeres.

Efter straffelovens § 75, stk. 2, kan der endvidere ske konfiskation af:

- genstande, der har været brugt til en bestemt strafbar handling,
- genstande, der er frembragt ved en strafbar handling, og
- genstande, med hensyn til hvilke der i øvrigt er begået en strafbar handling.

I medfør af straffelovens § 75, stk. 3 og 4, kan der i stedet for genstande nævnt i stk. 2 ske konfiskation af et beløb svarende til genstandens værdi eller træffes bestemmelse om foranstaltninger vedrørende genstandene til forebyggelse af yderligere lovovertrædelser.

Konfiskation af udbytte efter § 75, stk. 1, kan ske hos den, som udbyttet er tilfaldet umiddelbart ved den strafbare handling, jf. straffelovens § 76, stk. 1, mens konfiskation af de i § 75, stk. 2 og 3, nævnte genstande og værdier kan ske hos den, der er ansvarlig for lovovertrædelserne, og hos den, på hvis vegne den pågældende har handlet, jf. straffelovens § 76, stk. 2.

Der kan ske konfiskation af udbytte, værdier eller genstande, som er overdraget til tredjemand, såfremt denne var bekendt med det overdragnes forbindelse med den strafbare handling eller har udvist grov uagtsomhed i den forbindelse, eller hvis overdragelsen er sket som gave, jf. straffelovens § 76, stk. 4.

Det følger af straffelovens § 76, stk. 5, at såfremt en person, der har konfiskationsansvar efter § 76, stk. 1-4, dør, bortfalder hans ansvar. Dette gælder dog ikke i forhold til konfiskation efter § 75, stk. 1.

Straffelovens § 76 a, stk. 1, giver mulighed for hel eller delvis konfiskation af formuegoder, der tilhører en person, der har begået en strafbar handling, såfremt handlingen kan give betydeligt udbytte, og handlingen kan straffes



med fængsel i 6 år eller derover eller vedrører narkotikakriminalitet. Det er ved konfiskation efter § 76 a – i modsætning til konfiskation efter straffelovens § 75, stk. 1 – ikke et krav, at anklagemyndigheden kan identificere den konkrete lovovertrædelse, som har gjort det muligt at erhverve det pågældende formuegode.

Efter straffelovens § 76 a, stk. 2, kan der under de samme betingelser som efter stk. 1 foretages hel eller delvis konfiskation af formuegoder, som domfældtes ægtefælle eller samlever har erhvervet, medmindre formuegodel er erhvervet mere end 5 år før den strafbare handling, som danner grundlag for konfiskationen, eller ægteskabet eller samlivsforholdet ikke bestod på tidspunktet for erhvervelsen.

Det følger endvidere af straffelovens § 76 a, stk. 3, at der under de samme betingelser som efter stk. 1 kan foretages hel eller delvis konfiskation af formuegoder overdraget til en juridisk person, som domfældte alene eller sammen med sine nærmeste har en bestemmende indflydelse på. Det samme gælder, hvis den pågældende oppebærer en betydelig del af den juridiske persons indtægter. Konfiskation kan dog ikke ske, hvis formuegodel er overdraget til den juridiske person mere end 5 år før den strafbare handling, som danner grundlag for konfiskation efter stk. 1.

Efter straffelovens § 76 a, stk. 4, kan konfiskation efter stk. 1-3 ikke ske, hvis domfældte sandsynliggør, at et formuegode er erhvervet på lovlig måde eller for lovligt erhvervede midler.

### **3.2. Retsplejeloven**

Det følger af retsplejelovens § 684, stk. 1, nr. 3, at sager, hvorunder der nedlægges påstand om bl.a. konfiskation, behandles efter strafferetsplejens regler uden hensyn til, om der samtidig nedlægges påstand om straf.

#### Beslaglæggelse

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

Det følger af retsplejelovens § 802, stk. 1, at genstande, som en mistænkt har rådighed over, kan beslaglægges, såfremt den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og der er grund til at antage, at genstanden kan tjene som bevis eller bør

konfiskeres, eller ved lovovertrædelsen er fravendt nogen, som kan kræve den tilbage.

Efter § 802, stk. 2, kan gods, som en mistænkt ejer, beslaglægges, såfremt den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og beslaglæggelse anses for nødvendig for at sikre det offentlige krav på sagsomkostninger, konfiskation, bødekra-  
v eller forurettedes krav på erstatning i sagen.

Der kan ligeledes ske beslaglæggelse af genstande og formuegoder, herunder penge, hos personer, som ikke er mistænkt, såfremt dette sker som led i efterforskningen af en lovovertrædelse, som er undergivet offentlig påtale, og der er grund til at antage, at genstanden eller formuegodet kan tjene som bevis, bør konfiskeres eller er fravendt nogen, som kan kræve den tilbage, jf. retsplejelovens § 803.

Afgørelse om beslaglæggelse træffes af retten, medmindre den, som indgrebet retter sig imod, meddeler samtykke til indgrebet, jf. retsplejelovens § 806, stk. 2. Såfremt indgrebets øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes, kan politiet træffe afgørelse om beslaglæggelse. Dette skal dog forelægges for retten inden 24 timer, såfremt den, som indgrebet retter sig imod, anmoder herom, jf. retsplejelovens § 806, stk. 3.

### **3.3. Cirkulære nr. 94 af 13. maj 1952 om politiets forvaltning af beslaglagte eller deponerede pengebeløb eller værdipapirer**

Det fremgår af cirkulæret, at penge eller værdipapirer, som er taget i bevaring af politiet, skal administreres under fornøden sikkerhed og således, at de giver et passende udbytte.

Kontante pengebeløb på over 2.000 kr., som ikke skønnes at ville komme til udbetaling i løbet af 4 uger, bør snarest muligt indsættes på særskilte bank- eller sparekassebøger (konti). Obligationer, aktier og andre værdipapirer, som ikke skønnes at kunne udleveres i løbet af 4 uger, bør anbringes i et åbent depot i en bank eller et andet anerkendt pengeinstitut til sædvanlig formueforvaltning.

Udbytte af værdier, der er taget i bevaring eller beslaglagt, tilfalder statskassen, såfremt effekterne konfiskeres.

Det følger endvidere af cirkulæret, at såfremt der bliver spørgsmål om at udnytte særlige til værdipapiret tilknyttede rettigheder, f.eks. stemmeret eller nytegning af aktier, bør politiet give vedkommende berettigede person fornøden adgang til at varetage sine interesser, for så vidt dette kan ske, uden at den offentlige sikkerhed derved forringes.

Andre formuegoder end penge og værdipapirer forvaltes efter dansk rets almindelige formueretlige principper, således at politiet sørger for opbevarelse af formuegodet på en måde, som ikke virker værdiforringende. Det bemærkes i den forbindelse, at politiet på almindeligt culpa-grundlag kan være erstatningsansvarlig for tab eller værdiforringelser af beslaglagte formuegoder.

### **3.4. Rammeafgørelse 2001/500/RIA om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold**

Rammeafgørelsens bestemmelser om konfiskation forpligter bl.a. medlemsstaterne til at sikre, at alle anmodninger om identifikation, opsporing, indefrysning, beslaglæggelse eller konfiskation af aktiver behandles på samme måde som tilsvarende skridt i forbindelse med nationale sager, samt til at kunne foretage værdikonfiskation ikke alene som led i national strafforfølgning, men også som led i strafforfølgning i en anden medlemsstat.

Rammeafgørelsen har ikke medført ændringer i dansk ret, idet de eksisterende danske regler findes at være tilstrækkelige til at gennemføre rammeafgørelsen.

### **3.5. Rammeafgørelse 2005/212/RIA om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold**

Rammeafgørelsen har til formål at sikre, at alle medlemsstater har effektive regler for, hvornår der kan ske konfiskation af udbytte.

Rammeafgørelsen har ikke medført ændringer i dansk ret, idet de eksisterende danske regler findes at være tilstrækkelige til at gennemføre rammeafgørelsen.

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

Forslaget er som nævnt fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V, og er derfor omfattet af det danske retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivet, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark. Sagen har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

#### **5. Høring**

Der er endnu ikke foretaget høring vedrørende sagen.

#### **6. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at konfiskation af aktiver fra kriminelle aktiviteter i stadig højere grad anses for at være et væsentligt værktøj, når det drejer sig om at bekæmpe organiseret kriminalitet, som ofte har tværnational karakter og derfor skal imødegås ved fælles indsats. EU har derfor ifølge Kommissionen bedre end medlemsstaterne mulighed for at regulere indefrysning og konfiskation af aktiver fra kriminelle aktiviteter.

Af de af Kommissionen anførte grunde – særligt i forhold til de af forslaget omfattede kriminalitetsformer – er det regeringens opfattelse, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

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

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

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

Fra dansk side forventer man at kunne tage Kommissionens præsentation til efterretning, og regeringen vil efterfølgende vurdere indholdet af forslaget nærmere.

## **9. Europa-Parlamentet**

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

Europa-Parlamentets har endnu ikke afgivet udtalelse i sagen.

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

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 2. april 2012.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

## **Dagsordenspunkt 10: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlige sanktioner for insiderhandel og kursmanipulation\***

*Revideret notat. Ændringerne er anført i kursiv.*

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM (2011) 654**

#### **Resumé**

*Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Forslaget forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 med henblik på at opnå delvis generel indstilling til forslaget. Forslaget har til formål at fastsætte minimumsregler for så vidt angår definitionen af de mest alvorlige tilfælde af insiderhandel og kursmanipulation samt etablere fælles minimumsniveauer for strafferetlige sanktioner forbundet med disse forbrydelser. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Da forslaget er omfattet af det retlige forbehold, har det hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.*

#### **1. Baggrund**

Forslaget til direktiv om strafferetlige sanktioner for insiderhandel og kursmanipulation er en del af en pakke, som Kommissionen fremlagde den 20. oktober 2011. Ud over direktivforslaget indeholder pakken et forslag til en forordning om insiderhandel og kursmanipulation (markedsmisbrug), der skal erstatte det gældende markedsmisbrugsdirektiv (direktiv 2003/6/EF). Endvidere har Kommissionen fremsat forslag om revision af direktivet om markeder for finansielle tjenesteydelser (MiFID) (direktiv 2004/39/EF) i form af dels et direktivforslag, dels et forordningsforslag om markeder for finansielle instrumenter.

Direktivforslaget er fremsat under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 83, stk. 2, som indeholder bestemmelser om fastsættelse af fælles minimumsregler på det strafferetlige område, hvis det er absolut nødvendigt for at sikre effektiv gennemførelse af en harmoniseret EU-politik. Direktivforslaget skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294).

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

*Kommissionen præsenterede direktivforslaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011.*

*Sagen forventes behandlet på rådsmødet den 26.-27. april 2012 med henblik på at opnå generel indstilling til direktivforslagets artikel 5-13, der bl.a. vedrører forsøg og medvirken, sanktionsspørgsmålet og juridiske personers ansvar. Der lægges derimod ikke op til diskussion af anvendelsesområdet og definitionerne af insiderhandel og kursmanipulation (artikel 1-4), da fastlæggelsen heraf bør afvente de videre forhandlinger om de øvrige retsakter i den ovenfor nævnte pakke.*

## **2. Indhold**

### **2.1. Generelt**

Forslaget til direktiv om strafferetlige sanktioner for insiderhandel og kursmanipulation har til formål at fastsætte regler for, hvilke handlinger der udgør ulovlig insiderhandel og kursmanipulation samt etablere fælles minimumsniveauer for strafferetlige sanktioner forbundet med disse forbrydelser.

For at bringe anvendelsesområdet for direktivet i overensstemmelse med anvendelsesområdet for den foreslåede forordning om insiderhandel og kursmanipulation er handel med egne aktier i stabiliserings- og tilbagekøbsprogrammer samt transaktioner, ordrer eller adfærd udført med henblik på monetære eller offentlige gældsstyringsaktiviteter og aktiviteter vedrørende udledningstilladelser med henblik på forfølgelse af EU's klimapolitik undtaget.

Derudover anvender direktivforslaget definitionen af "intern viden" fra den foreslåede forordning om insiderhandel og kursmanipulation. Dette indebærer, at der ved intern viden f.eks. forstås oplysninger af præcis karakter, som ikke er offentliggjorte, der direkte eller indirekte vedrører udstedere af finansielle instrumenter eller finansielle instrumenter, og som,

hvis de blev offentliggjort, kunne forventes at have en betydelig effekt på disse instrumenters pris.

Direktivforslaget anvender endvidere den definition af ”finansielt instrument”, som følger af den foreslåede forordning om markeder for finansielle instrumenter. Dette indebærer, at der ved finansielt instrument bl.a. forstås værdipapirer, pengemarkedsinstrumenter, andele i institutter for kollektiv investering samt visse former for optioner, futures, swaps, fremtidige renteaftaler og andre såkaldte derivataftaler vedrørende råvarer eller værdipapirer, valutaer, renter eller afkast, emissionskvoter eller andre derivater, finansielle indekser eller finansielle mål, som kan afvikles fysisk eller afregnes kontant mv.

## **2.2. Insiderhandel og kursmanipulation**

Efter direktivforslaget skal medlemsstaterne kriminalisere insiderhandel og kursmanipulation, når disse handlinger begås forsætligt.

Insiderhandel er ifølge direktivforslaget brug af intern viden, når en sådan viden besiddes, til for egen eller tredjemands regning at erhverve eller afhænde finansielle instrumenter, som denne viden vedrører. Dette omfatter også brug af intern viden til at aflyse eller tilpasse en ordre vedrørende et finansielt instrument, som denne viden vedrører, hvor ordren var foretaget før modtagelse af den interne viden. Insiderhandel er endvidere videregivelse af intern viden til andre, medmindre det sker som led i lovlig udøvelse af ansættelses- eller erhvervsmæssige funktioner.

Kursmanipulation er ifølge direktivforslaget forsætlig afgivelse af urigtige eller vildledende signaler vedrørende udbud af, efterspørgsel efter eller prisen på et finansielt instrument eller en relateret såkaldt spotråvarekontrakt. Som kursmanipulation betragtes desuden sikring af prisen på et eller flere finansielle instrumenter eller en relateret spotråvarekontrakt på et unormalt eller kunstigt niveau. Endvidere er kursmanipulation indgåelse af en transaktion, placering af en handelsordre eller enhver anden aktivitet på finansielle markeder, der påvirker prisen på et eller flere finansielle instrumenter eller en spotråvarekontrakt, som bruger et fiktivt instrument eller anden form for bedrag eller påfund. Som kursmanipulation betragtes endelig videregivelse af oplysninger, der giver falske eller misvisende signaler om finansielle instrumenter eller relaterede spotråvarekontrakter, hvor disse personer for sig selv eller andre opnår en fordel eller et udbytte af videregivelsen af de pågældende oplysninger.



Det fremgår desuden af forslaget, at medlemsstaterne også skal kriminalisere medvirken til de nævnte strafbare handlinger. Medlemsstaterne skal endvidere kriminalisere forsøg på at begå de nævnte overtrædelser med undtagelse af uretmæssig meddelelse af intern viden og udbredelse af oplysninger, der giver urigtige eller vildledende signaler.

### **2.3. Strafferetlige sanktioner**

Direktivforslaget pålægger medlemsstaterne at tage de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de nævnte tilfælde af insiderhandel og kursmanipulation er undergivet strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning.

Endvidere fremgår det, at juridiske personer (selskaber mv.) skal kunne drages til ansvar, hvis insiderhandel eller kursmanipulation begås til deres fordel af en person, der beklæder en ledende stilling hos den juridiske person, og som handler på grundlag af en bemyndigelse til at repræsentere den juridiske person eller en beføjelse til at træffe beslutninger på dennes vegne eller til at udøve kontrol inden for den juridiske person. Desuden skal en juridisk person kunne drages til ansvar, når manglende kontrol eller tilsyn har gjort det muligt for en person underlagt den juridiske persons myndighed at begå den strafbare handling. Medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at juridiske personer kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning.

## **3. Gældende dansk ret**

### **3.1. Straffeloven**

Efter straffelovens § 296 straffes den, som udspreder urigtige eller vildledende oplysninger, hvorved prisen på værdipapirer eller tilsvarende aktiver kan påvirkes væsentligt, med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder. På samme måde straffes den, som giver urigtige eller vildledende oplysninger om juridiske personers forhold i offentlige meddelelser om økonomiske forhold, i lovpligtige regnskaber, i beretninger, regnskaber eller erklæringer til generalforsamling eller lignende organ eller den juridiske persons ledelse, ved anmeldelse til en registreringsmyndighed eller i udbudsmateriale vedrørende den juridiske persons stiftelse eller kapitaludvidelse samt vedrørende salg af andele eller udstedelse eller salg af konvertible

obligationer. Begås forbrydelsen ved grov uagtsomhed, er straffen bøde eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 4 måneder.

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

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

### **3.2. Lov om værdipapirhandel**

Kapitel 10 i lov om værdipapirhandel (værdipapirhandelsloven) omhandler bl.a. misbrug af intern viden og kursmanipulation.

Det fremgår af lovens § 34, at der ved intern viden forstås specifikke oplysninger, som ikke er offentliggjort, om udstedere af værdipapirer, værdipapirer eller markedsforhold vedrørende disse, som må antages mærkbart at få betydning for kursdannelsen på et eller flere værdipapirer, hvis oplysningerne blev offentliggjort. Køb, salg og tilskyndelse til køb eller salg af værdipapirer må med visse nærmere definerede undtagelser ikke foretages af nogen, der har intern viden, som kan være af betydning for handelen, jf. lovens § 35.

Det følger endvidere af § 36, at den, der er i besiddelse af intern viden, ikke må videregive denne viden til andre, medmindre videregivelsen er et normalt led i udøvelsen af vedkommendes beskæftigelse, erhverv eller funktion.

Derudover følger det af § 38, at der ved kursmanipulation forstås handlinger, der er egnet til at påvirke kursen på værdipapirer i en retning, der afviger fra disses værdi i markedet, ved

- udbredelse af oplysninger gennem medierne eller ved andre metoder, der er egnet til at give urigtige eller vildledende signaler om udbuddet af, efterspørgslen efter eller kursen på værdipapirer,

- transaktioner eller handelsordrer, der er egnet til at give urigtige eller vildledende signaler om udbuddet af, efterspørgslen efter eller kursen på værdipapirer,

- transaktioner eller handelsordrer, hvorved der benyttes fiktive indretninger eller andre former for bedrag eller påfund, eller

- transaktioner eller handelsordrer, hvorved en person eller flere personer i fællesskab sikrer, at kursen på et eller flere værdipapirer ligger på et unormalt eller kunstigt niveau.

Kursmanipulation eller forsøg herpå må ikke finde sted, jf. § 39.

I henhold til lovens § 94 straffes overtrædelse af bestemmelserne i §§ 35, 36 og 39 med bøde eller fængsel i indtil 1 år og 6 måneder. Er en overtrædelse af § 35 og § 39 forsætlig og af særlig grov beskaffenhed, eller er der begået et større antal forsætlige overtrædelser, kan straffen stige til fængsel i 4 år. Det følger desuden af § 93, stk. 6, at der kan pålægges juridiske personer strafansvar efter reglerne i straffelovens kapitel 5. Endvidere kan forsøg på og medvirken til overtrædelsen af de nævnte bestemmelser straffes i medfør af straffelovens §§ 21 og 23.

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

Forslaget er som nævnt fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V, og er derfor omfattet af Danmarks det danske retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivet, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Sagen har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

#### **5. Høring**

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

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, 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, Retssikkerhedsfonden, Børsmæglerforeningen, Danmarks Nationalbank, Dansk Aktionærforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri,

Dansk Investor Relations Forening (DIRF), Dansk Pantebrevsforening, Den Danske Fondsmæglerforening, Finansforbundet, Finansrådet (Danske Pengeinstitutters Forening).

**Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, Procesbevillingsnævnet, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Advokatrådet og Danske Advokater** har ikke haft bemærkninger til forslaget.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra **Rigsadvokaten**, der har indhentet en udtalelse fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK). Efter SØK's opfattelse er der behov for, at der på tværs af landene i EU skabes minimumsstandarder for håndhævelse og sanktionering af de omfattede lovovertrædelser. SØK finder dog, at bestemmelsen om virksomhedsansvar er for snæver, og at ansvaret også bør omfatte situationer, hvor det alene kan bevises, at underordnet personale har handlet ulovligt. Derudover finder SØK, at spørgsmålet om sanktioner bør behandles i sammenhæng med de øvrige forslag i Kommissionens pakke om markedsmissbrug.

## **6. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at markedsmissbrug kan forekomme på tværs af grænserne og skader integriteten af de finansielle markeder, som i stigende grad er integreret i EU. De forskellige tilgange til indførelsen af strafferetlige sanktioner for markedsmissbrug blandt medlemsstaterne giver et vist spillerum for gerningsmænd, der ofte kan udnytte de mest lempelige sanktionsordninger. Efter Kommissionens opfattelse underminerer det den afskrækkende virkning af de nationale sanktionsordninger og effektiviteten af håndhævelsen af EU's lovgivningsramme for markedsmissbrug. Det er i den forbindelse anført, at fælles EU-regler om mindstekrav for former for markedsmissbrug, der skal anses som kriminel adfærd, bidrager til en løsning af dette problem.

De kriminalitetsformer, som reguleres af forslaget, og de markeder, som forslaget har til formål at beskytte, er i vid udstrækning grænseoverskridende. Transaktioner på eksempelvis aktiemarkederne sker således lige så let på tværs af grænserne som internt i de enkelte medlemslande. Samtidig er sammenhængen mellem de europæiske markeder så tæt, at en svækkelse af tilliden til markederne i en del af Europa meget hurtigt vil kunne forplante sig til de øvrige europæiske markeder. De europæiske lande har så-

ledes en gensidig interesse i at sikre, at der alle steder skrives effektivt ind over for misbrug af markederne f.eks. i form af insiderhandel eller kursmanipulation. I det lys er det regeringens vurdering, at nærhedsprincippet er overholdt.

## **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 direktivforslaget. Man er fra dansk side enig i vurderingen af, at man bør afvente de videre forhandlinger om de øvrige forslag i pakken, førend Rådets holdning til alle dele af forslaget kan fastlægges endeligt.*

## **9. Europa-Parlamentet**

*Forslaget til direktiv behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294), der indebærer, at forslaget skal vedtages af Europa-Parlamentet. Sagen har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet.*

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

*Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 2. april 2012.*

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

*Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet den 27. og 28. oktober 2011.*

## **Dagordenspunkt 11: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civile sager\***

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM(2011) 276**

#### **Resumé**

*Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Sagen forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 med henblik på en politisk drøftelse af visse spørgsmål, herunder forslagets anvendelsesområde og den praktiske tilrettelæggelse af den gensidige anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger. Forslaget har til formål at sikre, at beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige sager, som er truffet i én medlemsstat, kan anerkendes i en anden medlemsstat uden mellemliggende procedurer. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Da forslaget er omfattet af det retlige forbehold, har det hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Danmark er positiv over for forslaget.*

#### **1. Baggrund**

Det fremgår af det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender (Stockholm-programmet), som Det Europæiske Råd vedtog i december 2009, at rettighederne for ofre for kriminalitet skal styrkes.

En gruppe medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Estland, Frankrig, Finland, Italien, Polen, Portugal, Rumænien, Spanien, Sverige og Ungarn) fremsatte i september 2009 forslag til direktiv om den europæiske beskyttelsesordre. Der blev på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 opnået enighed om, at der var grundlag for, at Rådet kunne fortsætte drøftelserne med Europa-Parlamentet med henblik på at opnå en aftale om direktivforslaget. Forslaget, der er fremsat efter artikel 82 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, angår alene beskyttelsesforanstaltninger inden for det strafferetlige område.

Kommissionen fremlagde den 18. maj 2011 en offerpakke, der skal sikre rettigheder, beskyttelse og støtte til ofre for kriminalitet. Forslaget til for-

ordning om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civile sager er en del af offerpakken, som herudover indeholder et forslag til direktiv om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse. Forslaget til forordning har til formål at supplere det nævnte direktivforslag om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i straffesager.

Det fremgår af forslaget til forordning, at i et fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bør volds ofre eller personer, hvis fysiske eller psykiske integritet eller frihed er i fare, og som er omfattet af en beskyttelsesforanstaltning truffet i en medlemsstat, være omfattet af samme beskyttelse i andre medlemsstater, som de pågældende rejser til. På den baggrund foreslås der indført en mekanisme, som skal sikre, at en beskyttelsesforanstaltning i en civilretlig sag, der er truffet i én medlemsstat, anerkendes i en anden medlemsstat.

Forslaget til forordning om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civile sager er fremsat under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, tredje del, afsnit V, særlig artikel 81, stk. 2, litra a, e og f.

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

På rådsmødet den 26.-27. april 2012 forventes der en politisk drøftelse af visse spørgsmål, herunder forslagets anvendelsesområde og den praktiske tilrettelæggelse af den gensidige anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger.

## **2. Indhold**

Forslaget til forordning, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse, har til formål at indføre en mekanisme, som giver mulighed for, at en afgørelse om en såkaldt 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.

Med forslaget indføres en standardattest, som indeholder alle de oplysninger, der er nødvendige for anerkendelsen og eventuelt for fuldbyrdelsen af en beskyttelsesforanstaltning i en anden medlemsstat end udstedelsesstaten.

Efter forslaget skal forordningen gælde for beskyttelsesforanstaltninger, der træffes i civilretlige spørgsmål, uanset hvilken myndighed, der har truffet foranstaltningen.

Ved beskyttelsesforanstaltninger forstås afgørelser af forebyggende og midlertidig karakter, der er truffet af en myndighed i en medlemsstat i overensstemmelse med national ret med henblik på at beskytte en person, når der er alvorlig grund til at antage, at den pågældende persons liv, fysiske eller psykiske integritet, værdighed, personlige frihed eller seksuelle integritet er i fare.

Det kan eksempelvis dreje sig om følgende foranstaltninger:

- et forbud mod at opholde sig på bestemte steder, hvor den beskyttede person bor, eller som han eller hun besøger,
- en forpligtelse til at undgå enhver form for kontakt med den beskyttede person,
- en forpligtelse til ikke at komme tættere på den beskyttede person end en nærmere angivet afstand, eller
- en afgørelse, der alene giver den beskyttede person adgang til den fælles bopæl.

Efter forslaget til forordning anerkendes en beskyttelsesforanstaltning, der er truffet i en medlemsstat, uden at der kræves en særlig procedure, og uden at der kan gøres indsigelse mod anerkendelsen, hvis afgørelsen er blevet attesteret i udstedelsesmedlemsstaten i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i forordningen.

De kompetente myndigheder i udstedelsesmedlemsstaten udsteder attesten ved hjælp af standardformularen. Attesten udstedes efter anmodning fra den beskyttede person, hvis der er behov for at udstrække beskyttelsen til en anden medlemsstat, fordi den beskyttede person bor eller opholder sig i denne anden medlemsstat.



Myndighederne i udstedelsesmedlemsstaten udsteder kun en attest, hvis de grundlæggende rettigheder, der skal sikre retten til en retfærdig rettergang, er overholdt. Det indebærer bl.a., at den person, der forårsager fare, under visse omstændigheder kan anmode om at få beskyttelsesforanstaltningen prøvet i udstedelsesmedlemsstaten.

Hvis en beskyttelsesforanstaltning er ukendt i fuldbyrdelsesmedlemsstaten, tilpasser den kompetente myndighed – i det omfang det er muligt – beskyttelsesforanstaltningen til en foranstaltning, der er kendt i fuldbyrdelsesmedlemsstatens nationale lovgivning, og som har tilsvarende retsvirkninger. En beskyttelsesforanstaltning, der er truffet i en medlemsstat, kan ikke efterprøves med hensyn til sagens realitet i fuldbyrdelsesmedlemsstaten.

Den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesmedlemsstaten kan som udgangspunkt alene afslå at anerkende en beskyttelsesforanstaltning, hvis den er i strid med den offentlige orden (ordre public) eller er uforenelig med en senere afgørelse truffet i fuldbyrdelsesmedlemsstaten.

De kompetente myndigheder i udstedelsesmedlemsstaten skal underrette den person, der forårsager fare, og den beskyttede person om udstedelsen af beskyttelsesforanstaltningen, eventuelle fuldbyrdelsesforanstaltninger og sanktioner i tilfælde af overtrædelse, samt om eventuel suspension eller tilbagetrækning af beskyttelsesforanstaltningen. Tilsvarende oplysninger skal gives fra myndighederne i fuldbyrdelsesmedlemsstaten, når en beskyttet person fremlægger en attest om gensidig anerkendelse for de pågældende myndigheder.

### **3. Gældende dansk ret**

#### **3.1. Lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning**

Lov nr. 112 af 3. februar 2012 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning indeholder reglerne for, hvornår tilhold, opholdsforbud (geografisk bestemte tilhold) og bortvisning kan meddeles. Loven trådte i kraft den 1. marts 2012.

Med loven er reglerne om tilhold, opholdsforbud og bortvisning – som hidtil har været fordelt mellem en række love og til dels har måttet udledes af praksis – samlet i én lov.

Tilhold, opholdsforbud og bortvisning kan meddeles efter anmodning fra den person, som foranstaltningen skal beskytte, eller når almene hensyn kræver det. Efter loven træffes afgørelser om tilhold, opholdsforbud og bortvisning af politidirektøren. Afgørelserne er underlagt forvaltningslovens almindelige regler om bl.a. partshøring, begrundelse og klagevejledning. Afgørelserne skal forkyndes for den pågældende.

Der gælder efter loven en særlig hurtig og let adgang til domstolsprøvelse af afgørelser om opholdsforbud eller bortvisning. Den, der gives opholdsforbud eller bortvises, kan således, inden 14 dage efter at afgørelsen er forkyndt for den pågældende, kræve, at politiet indbringer afgørelsen for byretten. En anmodning om indbringelse for retten har ikke opsættende virkning.

Lovens nærmere regulering af henholdsvis tilhold, opholdsforbud og bortvisning beskrives kort nedenfor.

### 3.1.1. Tilhold

Efter loven kan der gives tilhold, hvis der er begrundet mistanke om, at en person har krænket en andens fred ved at forfølge eller genere den anden ved kontakt mv. eller har begået strafbart forhold, der kan sidestilles med en sådan fredskrænkelse. Det er endvidere en betingelse, at der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende fortsat vil krænke den anden.

Afgørelsen om, hvorvidt der foreligger en fredskrænkelse, træffes på grundlag af en konkret vurdering af sagens faktiske og retlige forhold.

Fredskrænkelser kan f.eks. bestå i hyppige uønskede henvendelser eller i andre handlinger, der ikke i sig selv er strafbare, men som opleves som ubehagelige og forstyrrende på grund af deres antal, deres indhold eller et udtrykt ønske om at være fri for yderligere kontakt. Herudover vil en enkeltstående krænkelse kunne være af en så grov beskaffenhed, at krænkelser i sig selv kan danne grundlag for at give et tilhold. Fredskrænkelser vil navnlig kunne ske ved at forfølge eller genere den anden ved personlige, mundtlige eller skriftlige henvendelser, anden kontakt eller ved at følge efter den anden. Også henvendelser foretaget via elektronisk kommunikation vil kunne udgøre en fredskrænkelse, der kan udløse et tilhold.

Herudover giver loven også mulighed for at meddele tilhold i tilfælde, hvor der er begået grov, personfarlig kriminalitet, som er af en sådan ka-

rakter, at den forurettede ikke skal tåle kontakt med den formodede gerningsmand. Det gælder, uanset om der i øvrigt er konkret grundlag for at antage, at den pågældende på ny vil krænke den forurettede.

Ifølge loven kan der også udstedes tilhold til fordel for den forurettedes nærmeste. Det kan komme på tale, f.eks. hvor et barn udsættes for en alvorlig volds- eller sædelighedsforbrydelse, og hvor en forælder ønsker tilhold, eventuelt samtidig med et tilhold i forhold til barnet.

Det er en betingelse for at meddele et tilhold, at parterne ikke – frivilligt – er samlevende. Det er ikke af betydning, om parterne er skilt eller separeret eller har taget retlige skridt til at blive det, men parternes samliv skal være ophørt, når tilholdet meddeles, og det må ikke forventes, at de vil finde sammen igen.

Tilhold gives for et bestemt tidsrum på indtil 5 år.

### 3.1.2. Opholdsforbud

Efter loven kan der endvidere meddeles opholdsforbud (geografisk bestemt tilhold). Et opholdsforbud er defineret som et strafsanktioneret forbud mod at opholde sig eller færdes i et nærmere afgrænset område i nærheden af en anden persons bolig, arbejds-, uddannelses- eller opholdssted eller andet område, hvor personen ofte færdes.

Opholdsforbud kan alene gives, hvis betingelserne for meddelelse af tilhold er opfyldt. Det er endvidere en betingelse, at der er begrundet mistanke om, at den pågældende har udsat den anden person for oftere gentagen krænkelse, forsætligt har overtrådt et tilhold eller har udsat den anden for grov personfarlig kriminalitet eller kriminalitet, der kan føre til bortvisning.

Det er ikke en forudsætning, at den indklagede er meddelt et tilhold. Opholdsforbud kan således meddeles samtidig med tilhold eller uden et samtidigt tilhold. Formålet med et opholdsforbud vil dog normalt indebære, at tilhold meddeles samtidigt med opholdsforbuddet, hvis ikke den pågældende allerede har et tilhold.

Opholdsforbud kan gives for et bestemt tidsrum på indtil 1 år.

### 3.1.3. Bortvisning

Loven viderefører herudover en række af bestemmelserne i bortvisningsloven (lov nr. 449 af 9. juni 2004 om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold m.v.).

En person over 18 år kan således efter loven 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, der er omfattet af straffelovens kapitel 24-26 (forbrydelser mod kønssædeligheden, forbrydelser mod liv og legeme samt forbrydelser mod den personlige frihed), og som kan straffes med fængsel i 1 år og 6 måneder. Bortvisning kan endvidere ske, hvis den pågældende person har optrådt på en måde, der i øvrigt indebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden.

Det er en yderligere 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.

Bortvisning sker for et bestemt tidsrum på indtil 4 uger.

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

Forslaget er som nævnt fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V, og er derfor omfattet af det danske retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forordningen, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

En forordning er ifølge Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 288 almenyldigt bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver EU-medlemsstat. Det ville derfor som udgangspunkt ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser, hvis forordningen fandt anvendelse i Danmark. Det vurderes heller ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

## **5. Høring**

Forslaget til forordning er sendt i høring hos Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtig-

foreningen, 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, Retssikkerhedsfonden, Landsorganisationen af kvindekrisecentre, Mødrehjælpen, Dansk Røde Kors, Joan-søstrene, Landsforeningen Hjælp Voldsofre og Offerrådgivningen.

**Østre Landsret, Vestre Landsret, Advokatrådet, Domstolsstyrelsen, Institut for Menneskerettigheder, Joan-søstrene, Rigspolitiet og Rigsadvokaten** har ikke haft bemærkninger til forslaget.

**Landsforeningen af Forsvarsadvokater** finder det ikke acceptabelt, at et andet medlemsland kan udstede tilhold, der ikke kan prøves af modtagelseslandet. Foreningen påpeger i den forbindelse, at der i Danmark finder en form for partshøring sted ved meddelelse af tilhold, ligesom domstolene efter de almindelige regler kan prøve lovligheden heraf. Efter foreningens opfattelse bør den person, der forårsager fare, have en ubetinget ret til at få beskyttelsesforanstaltningen prøvet i både udstedelses- og modtagelsesmedlemsstaten.

## **6. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at formålet med forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opnås af medlemsstaterne alene på grund af de tværnationale aspekter. Det er vigtigt at sikre, at borgerne ikke mister den beskyttelse, de har fået, når de rejser eller færdes i andre medlemsstater. Den mekanisme, der foreslås indført med forslaget, og som består i en afskaffelse af alle mellemliggende formaliteter gennem brug af en standardiseret og flersproget attest, kan ikke nås af medlemsstaterne alene. Kun lovgivning på EU-plan kan skabe lige vilkår, og derfor opfylder forslaget efter Kommissionens opfattelse nærhedsprincippet.

Det er ud fra tilsvarende betragtninger regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

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

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

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

Fra dansk side er man positiv over for forslaget.

## **9. Europa-Parlamentet**

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

Europa-Parlamentet har endnu ikke taget formelt stilling til forslaget, men ifølge de foreløbige tilkendegivelser er Parlamentet overordnet set positive over for forslaget.

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

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 2. april 2012.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

## **Dagsordenspunkt 12: EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention**

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

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

#### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 med henblik på en orienterende debat om et kompromisforslag vedrørende udkastet til tiltrædelsestraktaten. Det følger af Lissabon-Traktaten, at EU tiltræder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Kommissionen fik på den baggrund i juni måned 2010 mandat til at forhandle på vegne af EU. Forhandlingerne med Europarådet om vilkårene for tiltrædelsen blev indledt i juli måned 2010 og afsluttedes i juni 2011 med et udkast til tiltrædelsestraktat. Sideløbende med forhandlingerne om tiltrædelsestraktaten arbejdes der på at udarbejde EU-interne regler af betydning for tiltrædelsen, som skal være på plads inden undertegnelsen af tiltrædelsestraktaten. Sagen forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Når spørgsmålet om de økonomiske konsekvenser af tiltrædelsen er afklaret, vil de statsfinansielle konsekvenser blive analyseret nærmere. Fra dansk side er man positiv over for til sin tid at ratificere traktaten.*

#### **1. Baggrund**

Med Lissabon-Traktaten besluttede EU's medlemsstater, at EU skulle tiltræde EMRK, jf. EU-Traktatens artikel 6, stk. 2. Tiltrædelsen af EMRK er dermed en del af implementeringen af Lissabon-Traktaten. Med tiltrædelsen vil Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i modsætning til i dag kunne behandle klager over EU som sådan. Tiltrædelsen af EMRK ændrer imidlertid ikke Unionens beføjelser som fastsat i EU-Traktaten og EUF-Traktaten. Alle Europarådets 47 medlemsstater, herunder de medlemsstater, der ikke er medlem af EU, bl.a. Rusland og Tyrkiet, skal ratificere tiltrædelsestraktaten, før EU kan tiltræde EMRK.

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

- a) de nærmere bestemmelser for Unionens eventuelle deltagelse i EMRK's kontrolinstanser og
- b) de mekanismer, der er nødvendige for at sikre, at sager indbragt af ikke-medlemsstater samt individuelle klager henføres korrekt til medlemsstaterne og/eller Unionen afhængigt af det enkelte tilfælde.

Efter protokollens artikel 2 skal en sådan traktat sikre, at tiltrædelsen hverken berører Unionens kompetencer eller institutionernes beføjelser. Den skal sikre, at intet heri berører medlemsstaternes situation i forhold til EMRK, navnlig i forhold til protokollerne hertil, foranstaltninger truffet af medlemsstaterne, der fraviger EMRK i overensstemmelse med dennes artikel 15, og forbehold med hensyn til konventionen, som medlemsstater har taget i overensstemmelse med dennes artikel 57.

Videre følger det af protokollens artikel 3, at aftalen om EU's tiltrædelse af EMRK ikke berører EUF-Traktatens artikel 344 (hvorefter medlemsstaterne forpligter sig til ikke at søge tvister vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af EU-Traktaten og EUF-Traktaten afgjort på anden måde end fastsat i EUF-Traktaten).

Kommissionen fik på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4. juni 2010 mandat til på vegne af EU at føre forhandlingerne med Europarådet om vilkårene for EU's tiltrædelse af EMRK. Forhandlingerne indledtes i juli måned 2010 og blev gennemført i Strasbourg mellem Kommissionen og 14 medlemmer af en arbejdsgruppe nedsat af Europarådets Styringskomité vedrørende menneskerettigheder (CDDH). Danmark var ikke medlem af arbejdsgruppen.

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

Forhandlingerne mellem Europarådet og Kommissionen afsluttedes i juni 2011 med et udkast til tiltrædelsestraktat, hvori der samtidig foretages de nødvendige konsekvensændringer i EMRK. *To lande kunne dog ikke acceptere udkastet til tiltrædelseaftalen, hvorfor der siden oktober 2011 er blevet arbejdet på et kompromisforslag.*



*Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 med henblik på en orienterende debat om et kompromisforslag vedrørende udkastet til tiltrædelsestraktaten. Det forventes, at medlemsstaterne med undtagelse af et land vil bekræfte deres opbakning til det kompromisforslag, der på arbejdsgruppeniveau er opnået enighed om.*

## **2. Indhold**

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

Der er blevet udarbejdet et udkast til traktat for EU's tiltrædelse af EMRK. En forklarende rapport er tilknyttet traktatteksten. Traktatudkastet og den tilhørende rapport er fortsat genstand for forhandlinger mellem EU og Europarådet.

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

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

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

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

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

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

## **2.2. Forudgående inddragelse af EU-Domstolen**

Inden Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afgør en klagesag, hvori EU er indtrådt som medindstævnt, skal EU-Domstolen have mulighed for at træffe afgørelse om den omhandlede EU-lovgivnings overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, såfremt en sådan afgørelse ikke allerede måtte være truffet.

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

## **2.3. EU's deltagelse i konventionsorganerne**

EU får en dommer ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og EU kan deltage med stemmeret i møderne i Europarådets Ministerkomité, når komitéen udøver sine funktioner i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Udkastet til tiltrædelsestraktat indeholder dog særlige regler om begrænsninger i adgangen for EU og EU-medlemsstaterne til at kunne vedtage afgørelser og lignende i Ministerkomitéen i de klagesager, hvor EU og EU-medlemsstaterne er indstævnte.

En delegation fra Europa-Parlamentet kan deltage med stemmeret i møderne i Europarådets Parlamentariske Forsamling, når forsamlingen udøver sine funktioner i forhold til valg af dommere.

## **3. Gældende dansk ret**

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

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

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

Spørgsmålet om de økonomiske konsekvenser af EU's tiltrædelse er fortsat uafklaret. Det fremgår dog af forslaget, at EU – ligesom Europarådets medlemsstater – vil skulle bidrage økonomisk til udgifterne til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og EU's tiltrædelse vil således være forbundet med visse omkostninger. Når de økonomiske konsekvenser af EU's tiltrædelse er afklaret, vil de statsfinansielle konsekvenser blive analyseret nærmere.

## **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

## **6. Nærhedsprincippet**

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

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

Det følger af Lissabon-Traktaten, som alle medlemsstater har ratificeret, at EU skal tiltræde EMRK, jf. EU-Traktatens artikel 6, stk. 2. Den generelle forventning er på den baggrund, at alle medlemsstater vil være positivt indstillede over for til sin tid at ratificere traktaten om EU's tiltrædelse af EMRK, når der foreligger en tiltrædelsestraktat, der er acceptabel for alle medlemsstater.

*To lande meddelte imidlertid i efteråret 2011, at de ikke kunne acceptere udkastet til tiltrædelsestraktaten i sin nuværende udformning, ligesom de foreslog en række ændringer. Disse ændringer har været drøftet indgående på arbejdsgruppeniveau i Rådet, og formandskabet har på baggrund af drøftelserne udarbejdet et kompromisdokument. Det forventes, at alle medlemsstater med undtagelse af et land vil acceptere kompromisdokumentet på rådsmødet den 26.-27. april 2012.*

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

Den danske regering er positivt indstillet over for til sin tid at ratificere traktaten om EU's tiltrædelse af EMRK.

*Danmark kan støtte det foreliggende kompromisforslag.*

## **9. Europa-Parlamentet**

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

## **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 2. *april 2012*. Sagen har endvidere været drøftet på et møde i Juridisk Specialudvalg den 28. *marts 2012*.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen blev forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg den 28. maj 2010 forud for vedtagelsen af Kommissionens mandat til på vegne af EU at føre forhandlingerne om EU's tiltrædelse af EMRK med Europarådet.

Sagen blev senest forelagt Europaudvalget til orientering forud for råds-mødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. *december 2011*.

**Dagsordenspunkt 13: Gennemførelse af Rådets afgørelse 2009/316/RIA om indførelse af det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS) og Rådets rammeafgørelse 2009/315/RIA om tilrettelæggelsen og indholdet af udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne**

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

**KOM-dokument foreligger ikke**

**Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 vil orientere om status for medlemsstaternes gennemførelse af rammeafgørelsen og rådsafgørelsen i national ret. Rådets rammeafgørelse 2009/315/RIA/ af 26. februar 2009 om tilrettelæggelsen og indholdet af udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne fastsætter regler for, hvornår og på hvilke betingelser medlemsstaterne udveksler oplysninger om straffedomme. Rådets afgørelse 2009/316/RIA af 6. april 2009 om indførelse af det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS) etablerer et edb-system til brug for udvekslingen af oplysninger efter rammeafgørelsen. Rammeafgørelsen og rådsafgørelsen er endnu ikke gennemført i dansk ret, men det forventes at ske i løbet af foråret. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Fra dansk side forventer man at kunne tage Kommissionens statusorientering til efterretning.*

**1. Baggrund**

Rådets rammeafgørelse 2009/315/RIA af 26. februar 2009 om tilrettelæggelsen og indholdet af udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne (herefter ”rammeafgørelsen”) fastsætter regler for, hvornår og på hvilke betingelser medlemsstaterne skal udveksle oplysninger om straffedomme.

Rådets afgørelse 2009/316/RIA af 6. april 2009 om indførelse af det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS) (herefter ”rådsafgørelsen”) etablerer et edb-system til brug for udveksling af oplysninger efter rammeafgørelsen. Udvekslingen af oplysninger fra strafferegistre skal ske ved hjælp af et elektronisk standardformat, der indeholder ta-

beller med kategorier af straffbare handlinger og straff typer. Hver handling og straff type er tildelt en kode.

Medlemsstaterne er forpligtede til at have gennemført rammeafgørelsen og rådsafgørelsen i national ret henholdsvis den 7. april 2012 og den 27. april 2012. Rammeafgørelsen og rådsafgørelsen er endnu ikke gennemført i dansk ret, men det forventes at ske i løbet af foråret. Rammeafgørelsen og rådsafgørelsen kan gennemføres administrativt i dansk ret.

## **2. Indhold**

Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. april 2012 vil orientere om status for medlemsstaternes gennemførelse af rammeafgørelsen og rådsafgørelsen i national ret.

Kommissionen har i den forbindelse oplyst, at ikke alle medlemsstater forventes at blive klar inden fristens udløb.

## **3. Gældende dansk ret**

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

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

Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

## **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

## **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.

## **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 forventer man at kunne tage Kommissionens statusorientering til efterretning.

## **9. Europa-Parlamentet**

Sagen skal ikke forelægges Europa-Parlamentet.

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

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 2. april 2012.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Det bemærkes dog, at forslagene til rammeafgørelse og rådsafgørelse er blevet forelagt Folketingets Europaudvalg forud for de rådsmøder, hvor de er blevet behandlet.