



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato:
Kontor: EU-formandskabs-
sekretariatet
Sagsbeh: Sanne Renée Stengaard
Jensen
Sagsnr.: 2011-3051/01-0004
Dok.: 289334

**Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvars-
områder, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre an-
liggender) og mødet i det blandede udvalg den 13.-14. december 2011.**

Side:

- 5-13** Dagsordenspunkt 1 Bulgariens og Rumæniens indtræden i det
fulde Schengen-samarbejde
-status
KOM-dokument foreligger
- 14-17** Dagsordenspunkt 2 Afrapportering om EU's indsats mod ter-
rorisme
a) EU-handlingsplan til bekæmpelse af
terrorisme
b) EU's terrorbekæmpelsesstrategi – dis-
kussionspapirer
c) Rapport om fremførelsen af den revide-
rede strategi om terrorfinansiering
-præsentation
KOM-dokument foreligger ikke
- 18-24** Dagsordenspunkt 3 Rådsafgørelse om undertegnelse af aftalen
mellem EU og USA om overførsel af pas-
sagerdata*
-vedtagelse
KOM dokument foreligger ikke
- 25-28** Dagsordenspunkt 4 Grænseoverskridende kriminalitet begået
af omrejsende kriminelle grupper
-statusorientering
KOM-dokument foreligger ikke

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

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

- 29-50** Dagsordenspunkt 5 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lovvalg, kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis*
-*politisk enighed*
KOM(2009)154 endelig
- 51-77** Dagsordenspunkt 6 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (omarbejdning)*
-*generel indstilling*
KOM(2010)748 endelig
- 78-109** Dagsordenspunkt 7 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles europæisk køberet
-*orienterende debat*
KOM(2011)635 endelig
- 110-121** Dagsordenspunkt 8 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager*
-*generel indstilling*
KOM-dokument foreligger ikke
- 122-138** Dagsordenspunkt 9 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet, støtte og beskyttelse*
-*generel indstilling*
KOM(2011)275
- 139-149** Dagsordenspunkt 10 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og ret til kommunikation ved anholdelse*
-*rapport fra formandskabet*
KOM(2011)326
- 150-155** Dagsordenspunkt 11 Flerårige finansielle rammer for 2014-2020 – på området for retlige anliggender og grundlæggende rettigheder*
-*præsentation og første udveksling af synspunkter*
KOM(2011)758 og KOM(2011)759
- 156-160** Dagsordenspunkt 12 EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
-*status*
KOM-dokument foreligger ikke

- 161-165**Dagsordenspunkt 13 SIS II
-*status*
KOM-dokument foreligger ikke
- 166-173**Dagsordenspunkt 14 Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne**
-*orienterende debat*
KOM(2011) 559
- 174-183**Dagsordenspunkt 15 Schengen-overvågning – indre grænsekontrol**
-*drøftelse af udvalgte emner*
KOM(2011)560 endelig
- 184-188**Dagsordenspunkt 16 Visumforordningen – status på forslaget og drøftelse af centrale spørgsmål
-*status og drøftelse af udvalgte emner*
KOM(2011)290
- 189-194**Dagsordenspunkt 17 Det fælles europæiske asylsystem – Ændringsforslag til Dublinforordningen: etablering af et asylevaluerings- og beredskabssystem *
-*drøftelse*
KOM(2008)820
- 195-205**Dagsordenspunkt 18 Forslaget til modtagedirektivet*
-*drøftelse*
KOM(2011)320
- 206-220**Dagsordenspunkt 19 Flerårig finansielle rammer for 2014-2020 – på området for indre anliggender**
-*præsentation og første udveksling af synspunkter*
KOM(2011)749-753
- 221-224**Dagsordenspunkt 20 Ulovlig indvandring
-*drøftelse*

** Forslaget er fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark. Da forordningen imidlertid udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, træffer Danmark inden 6 måneder efter vedtagelsen af forordningen afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4 ("opt-in")

KOM-dokument foreligger ikke

225-228Dagsordenspunkt 21 Kommissionens meddelelse om evaluering af den samlede migrationsstrategi
-præsentation og første udveksling af synspunkter

KOM(2011)743

229-232Dagsordenspunkt 22 Rådskonklusioner om samarbejde på området for retlige og indre anliggender med landene i det østlige partnerskab
-vedtagelse

KOM-dokument foreligger ikke

233-236Dagsordenspunkt 23 Visumkodeks – ændring i forhold luft-havnstransit**

-vedtagelse

KOM(2011) 516

Dagsordenspunkt 1: Bulgariens og Rumæniens indtræden i det fulde Schengen-samarbejde

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dok foreligger ikke

Resumé

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 vedtog Rådet konklusioner om afslutning af evalueringen af, hvor langt Bulgarien og Rumænien er nået med forberedelserne til gennemførelse af Schengen-reglerne. Det følger bl.a. af de vedtagne konklusioner, at Rådet vil drøfte spørgsmålet om Bulgariens og Rumæniens indtræden i det fulde Schengen-samarbejde igen snarest muligt og senest i september 2011. Spørgsmålet om Bulgariens og Rumæniens fulde optagelse i Schengen-samarbejdet har høj prioritet for det polske formandskab. På rådsmødet den 22.-23. september 2011 forsøgte formandskabet at opnå politisk tilslutning til en trinvis optagelse af Bulgarien og Rumænien i det fulde Schengen-samarbejde, således at kontrollen ved luft- og søgrænserne ophæves først, mens kontrollen ved landgrænserne først ophæves på et senere tidspunkt. Nederlandene og Finland blokerede imidlertid for vedtagelsen af dette forslag. Sagen blev endvidere drøftet af regeringslederne på et møde i Det Europæiske Råd den 23. oktober 2011. Formandskabet forventes på rådsmødet den 13.-14. december 2011 at orientere om status i sagen. Folketinget gav den 19. september 2011 regeringen mandat til at tilslutte sig en ophævelse af grænsekontrollen mellem Bulgarien/Rumænien og de øvrige Schengenlande, enten i form af en totrinsmodel eller i form af en fuldstændig ophævelse af grænsekontrollen på én gang.

1. Baggrund

1.1. Schengen-samarbejdet og Bulgariens og Rumæniens tiltræden til EU
Bulgariens og Rumæniens indtræden i EU den 1. januar 2007 blev i Danmark gennemført ved lov nr. 1156 af 25. november 2006 om Den Europæiske Unions udvidelse med Bulgarien og Rumænien. Da de to lande blev medlemmer af EU, blev de Schengen-regler, der hænger direkte sammen med afskaffelsen af personkontrollen ved de indre grænser, ikke sat i kraft i forhold til de to lande.

Det følger af den protokol, der er tilknyttet EU-tiltrædelsestraktaten for Bulgarien og Rumænien, at Rådet afgør, hvornår den indre grænsekontrol i forhold til de to medlemsstater ophæves.

Denne afgørelse kan først træffes, når det i overensstemmelse med de relevante Schengen-evalueringsprocedurer er sikret, at Bulgarien og Rumænien fuldt ud lever op til det regelsæt, der gælder for Schengen-lande (det såkaldte Schengen-acquis). Afgørelsen om ophævelse af den indre grænsekontrol træffes med enstemmighed af Rådet efter høring af Europa-Parlamentet.

1.2. Schengen-evaluering af Bulgarien og Rumænien

1.2.1. Generelt

Med henblik på at vurdere, om Bulgarien og Rumænien lever op til det nævnte regelsæt, blev der iværksat en evalueringsprocedure (Schengen-proceduren), som indebærer, at et eksperthold bestående af repræsentanter fra de nuværende Schengen-lande og Kommissionen førte tilsyn med og kontrollerede gennemførelsen af Schengen-reglerne i de to lande.

Evalueringsproceduren omfattede Bulgariens og Rumæniens anvendelse af Schengen-reglerne inden for områderne databeskyttelse, politisamarbejde, luftgrænsekontrol, landgrænsekontrol, søgrænsekontrol, visumudstedelse og brugen af Schengen-informationssystemet (SIS).

Begge lande har bl.a. besvaret et omfattende og detaljeret spørgeskema, som giver mulighed for at vurdere landenes gennemførelse af Schengen-reglerne i form af lovgivning, myndighedsstrukturerne på de relevante områder, personalemæssige ressourcer, grænsepersonalets uddannelsesniveau mv.

I begge lande er der endvidere inden for de nævnte områder gennemført evalueringsbesøg af eksperthold. Ekspertholdene har med udgangspunkt i besvarelserne af spørgeskemaerne inspiceret bl.a. de fysiske lokaliteter og f.eks. vurderet kvaliteten af teknisk udstyr. Under evalueringsbesøgene har ekspertholdet haft mulighed for at stille spørgsmål til personalet, og derved vurdere personalets kendskab til Schengen-reglerne, relevante sagsgange og personalets sprogkunderskaber.

På baggrund af spørgeskemabesvarelserne og evalueringsbesøgene har ekspertholdene udarbejdet evalueringsrapporter, der indeholder en række konklusioner og anbefalinger. Rapporterne er efterfølgende blevet diskuteret i Rådets arbejdsgruppe om Schengen-evaluering. Bulgarien og Rumæ-

nien har under disse drøftelser løbende rapporteret om de opfølgningsskridt, der er foretaget på baggrund af ekspertholdenes anbefalinger. Arbejdsgruppen om Schengen-evaluering har herefter vurderet, om der har været behov for genbesøg i landene.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 vedtog Rådet konklusioner om afslutning af evalueringen af, hvor langt Bulgarien og Rumænien er nået med forberedelserne til gennemførelse af Schengen-reglerne. Det fremgår af rådskonklusionerne, at Bulgarien og Rumænien i det store og hele er tilstrækkeligt forberedte til at kunne gøre tilfredsstillende brug af Schengen-reglerne. Selv om nogle udestående spørgsmål endnu kræver en yderligere opfølgende indsats, udgør de ikke en hindring for Rumæniens og Bulgariens fulde anvendelse af alle dele af Schengen-reglerne, på betingelse af at de to lande samtidig tiltræder Schengensamarbejdet. Det fremgår således af rådskonklusionerne, at betingelserne for, at Rådet efter tiltrædelsesakten for Bulgariens og Rumæniens optagelse i EU kan træffe afgørelse om at ophæve den indre grænsekontrol ved luft-, land- og søgrænser mellem Bulgarien/Rumænien og de øvrige Schengen-lande er opfyldt.

På rådsmødet den 22.-23. september 2011 fremlagde formandskabet et kompromisforslag om en trinvis optagelse af Bulgarien og Rumænien i det fulde Schengen-samarbejde, således at det i første omgang alene er kontrollen ved luft- og søgrænserne, der ophæves, mens kontrollen ved landgrænserne først ophæves på et senere tidspunkt. Forslaget blev imidlertid ikke vedtaget, da Nederlandene og Finland var imod.

1.2.2. Politisamarbejde

For så vidt angår politisamarbejde blev Bulgarien og Rumænien evalueret i marts og april 2009, hvor gennemførelse af relevant lovgivning, politiets organisation og det operationelle politisamarbejde på nationalt og internationalt plan blev vurderet. Der blev i denne forbindelse foretaget en række besøg på bl.a. politistationer og ved grænseovergange.

1.2.3. Databeskyttelse

Der blev i april 2009 foretaget en evaluering af databeskyttelsesniveauet i Bulgarien og Rumænien, hvor relevant lovgivning, databeskyttelsesmyndigheder, regler for logning af databehandlingsskridt og it-sikkerhed, visumudstedelse og internationalt samarbejde var genstand for evaluering.

Databeskyttelsesevalueringerne er sket på baggrund af spørgeskemabesvarelserne og i form af oplæg ved de bulgarske og rumænske myndigheder.

1.2.4. Visumudstedelse

Bulgariens og Rumæniens generalkonsulater i Istanbul og ambassaderne i Chisinau (Moldova) blev inspiceret i juni 2009 med henblik på en vurdering af landenes praksis i forhold til visumudstedelse. Adgangen til konsulaterne og ambassaderne, sikkerhedsforanstaltninger og -kontrol på den pågældende lokalitet, processen for indgivelse af ansøgninger og selve ansøgningsprocessen, visumtyper, visumstickers (klistermærke, hvorpå data vedrørende visummet, f.eks. udstedelsesdato og gyldighedsperiode er anført), afslag på ansøgninger, datahåndtering, sikkerhedsgodkendelse af personale og materiel, udstyr til at påvise falske dokumenter, undervisning og uddannelse var genstand for evaluering.

1.2.5. Sø-, luft- og landgrænser

Landenes søgrænsekontrol blev evalueret i august og september 2009, luftgrænsekontrollen i november 2009 og landgrænsekontrollen i marts og i november 2010.

I Rumænien blev der i november 2010 endvidere foretaget genbesøg i en lufthavn og ved en landgrænseovergang. I Bulgarien blev der i december 2010 foretaget genbesøg ved en landgrænseovergang.

På et arbejdsgruppemøde i Schengen-evalueringsarbejdsgruppen blev det den 28. januar 2011 besluttet, at der skulle foretages endnu et genbesøg ved den bulgarske landgrænseovergang. Dette genbesøg blev afholdt den 21.-23. marts 2011.

Evalueringerne af sø-, luft- og landgrænser er sket ved en gennemgang af bl.a. lovgivning og internationalt samarbejde i forbindelse med grænsekontrol. Der er endvidere foretaget kontrol af de organisatoriske og de såkaldte funktionelle strukturer, den operationelle effektivitet (herunder ressourcer og kontrolniveau), risikoanalyser, behandling af datamateriale, politiuundersøgelser af udlændinge, uddannelse af personale, tilbagetagelse af udlændinge, afvisning på grænsen, ulovlig indvandring og transportøransvar. Der er herudover foretaget en række inspektionsbesøg af havne, lufthavne og landgrænseovergange. Under disse inspektionsbesøg har ekspertholdet endvidere foretaget evaluering af kontrolprocedurer, grænseovervågning og uddannelse af personale.

1.2.5.1. Rumænien

Det fremgår af de rådskonklusioner, der blev vedtaget på rådsmødet den 9. juni 2011, at Schengen-evalueringen af de rumænske luftgrænser viste en generelt velstruktureret offentlig myndighed, der foretager grænseforvaltningen, en god faglig kompetence hos de ansatte i grænsepolitiet og et tilfredsstillende kendskab til kravene i Schengen-grænsekodeksen. Det fremgår endvidere af rådskonklusionerne, at det disponible udstyr hovedsageligt var tilstrækkeligt. De mindre mangler, der under det første evalueringsbesøg blev påvist, er på et senere besøg konstateret tilstrækkeligt afhjulpet. Det fremgår af rådskonklusionerne, at der ifølge opfølgingsoplysninger modtaget fra Rumænien, er blevet eller snart bliver rettet op på mangler med hensyn til luftfartsselskabernes ansvar og kapaciteten til at opspore/afsløre menneskesmuglere.

For så vidt angår de rumænske søgrænser fremgår det af rådskonklusionerne, at evalueringen viste et godt niveau af samarbejde, national og international kommunikation, situationskendskab og reaktionskapacitet, og at grænsekontrollen udføres med tilstrækkeligt udstyr og af specialtrænet personel. Der er også et godt niveau af risikoanalyse og en velstruktureret kommandokæde. Det fremgår af rådskonklusionerne, at der i opfølgingsprocessen er blevet rettet op på tidligere konstaterede mangler med hensyn til transportvirksomheders ansvar, samt på mindre mangler bl.a. med hensyn til udførelsen af grænsekontrol og behovet for bedre uddannelse og sprogfærdigheder generelt.

For så vidt angår de rumænske landgrænser fremgår det af rådskonklusionerne, at evalueringen viste et godt niveau af grænsekontrol, en professionel samlet taktisk og operationel tilgang i grænseovervågningen, en professionel udførelse af risikoanalyse og efterretning samt et godt samarbejde både internationalt og med nabolandene. Den tilgængelige infrastruktur og personaleniveauet på stedet blev anset for tilstrækkelig. Det fremgår endvidere af rådskonklusionerne, at de mindre mangler, der blev påvist under det første evalueringsbesøg bl.a. med hensyn til udførelse af grænsekontrol og udstyr samt antallet af uanmeldte inspektioner på regionalt og centralt niveau med henblik på modvirkning af korruption, er blevet afhjulpet i opfølgingsprocessen, og at de fleste foranstaltninger er blevet gennemført. Der blev i forbindelse med evalueringen afholdt et nyt besøg ved to bestemte grænseovergangssteder, hvor det kunne konstateres, at påviste mangler vedrørende infrastruktur og udstyr var blevet afhjulpet, og

begge grænseovergangssteder blev konstateret fuldt operationelle med udstyr i overensstemmelse med de relevante anbefalinger, og personale, der er i stand til at udføre grænsekontrol i tråd med bestemmelserne i Schengen-grænsekodeksen.

1.2.5.2. Bulgarien

Det fremgår af de rådskonklusioner, der blev vedtaget på rådsmødet den 9. juni 2011, at den infrastruktur, der benyttes til grænsekontrol ved de bulgarske luftgrænser, lever op til kravene i Schengen-grænsekodeksen, og at udstyret hovedsageligt er tilstrækkeligt og moderne. Den systematiske taktiske risikoanalyse, der resulterer i henstillinger vedrørende niveauer for grænsekontrol, samt tutorordningen kan betragtes som såkaldt bedste praksis. Der blev ved evalueringen påvist mangler inden for udstyr, udførelse af grænsekontrol og uddannelse, fuldstændig fysisk adskillelse i Burgas lufthavn og pligten til at formidle passageroplysninger, sprogkunderskaber og gennemførelse af luftfartsselskabernes ansvar, hvilket der rettes op på i opfølgingsfasen. Det fremgår således af opfølgingsrapporten fra juli 2011, at evalueringsholdets anbefalinger vedrørende Burgas lufthavn er blevet gennemført.

For så vidt angår de bulgarske søgrænser fremgår det af rådskonklusionerne, at den klare ramme for og de anvendte metoder til samarbejdet mellem forskellige myndigheder bidrager til at øge sikkerheden ved søgrænserne, og at den systematiske taktiske risikoanalyse, kontrollen af fiskerfartøjer og grænsekontrollen af lystfartøjer kan betragtes som bedste praksis. Det blev vurderet, at grænseovervågningssystemet generelt opfylder kravene i Schengen-grænsekodeksen. Der er under opfølgningen blevet rettet op på de påviste mangler inden for grænsekontrol og grænseovervågning, visumudstedelse, infrastruktur og sprogkunderskaber.

For så vidt angår de bulgarske landgrænser fremgår det af rådskonklusionerne, at evalueringen efter det andet genbesøg viste et pragmatisk og professionelt niveau af samarbejde på grænsen, både hvad angår grænsekontrol og grænseovervågning. Det blev under genbesøgene konstateret, at de anbefalinger, der blev fremsat vedrørende grænsekontrol ved grænsen mellem Bulgarien og Tyrkiet, grænseovervågning, bemanning, kommunikation, ledelses- og sproguddannelse, situationskendskab og strategisk tilgang, er blevet gennemført og fortsat vil blive overvåget nøje i opfølgingsprocessen. Det fremgår endvidere, at Bulgarien, foruden de allerede iværksatte foranstaltninger, som en proaktiv foranstaltning har besluttet at udarbej-

de en særlig pakke af ledsagende foranstaltninger med henblik på eventuelt stigende indvandringsstrømme efter den fuldstændige indtræden i Schengen-samarbejdet.

1.2.6. Evaluering af SIS/SIRENE

Efter den ovennævnte evalueringsprocedure og opfølgingsprocedure i forhold til databeskyttelse vedtog Rådet den 26. april 2010 konklusioner om, at databeskyttelsesniveauet i Bulgarien og Rumænien var tilfredsstillende. Dette var en forudsætning for, at der kunne overføres data via Schengen-informationssystemet (SIS) til de to lande, og dermed for at SIS/SIRENE-evalueringerne kunne gennemføres.

I juni 2010 traf Rådet afgørelse om anvendelse af reglerne om SIS (der er en del af Schengen-acquis'et) i Bulgarien og Rumænien med virkning fra den 15. oktober 2010. Den 5. november 2010 blev begge lande fuldt operationelle. Der blev i form af de såkaldte SIS/SIRENE-evalueringer foretaget kontrol af den nationale lovgivning mv. angående SIS og af de myndigheder, der anvender systemet. Som et led i evalueringen blev der foretaget inspektionsbesøg på landenes SIRENE-kontorer og en række anmeldte og uanmeldte inspektionsbesøg på politistationer mv. for at vurdere anvendelsen af systemet.

2. Indhold

Formandskabet forventes på rådsmødet den 13.-14. december 2011 at orientere om status for drøftelserne i sagen. Det vides endnu ikke, hvorvidt der på rådsmødet vil blive fremlagt et nyt kompromisforslag med henblik på at opnå politisk tilslutning til optagelsen af Bulgarien og Rumænien i det fulde Schengen-samarbejde.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

Frankrig, Tyskland og Nederlandene, støttet af Finland, har under tidligere drøftelser af sagen udtrykt skepsis over for, om Bulgarien og Rumænien er parate til på nuværende tidspunkt at blive optaget i det fulde Schengen-samarbejde. *Frankrig og Tyskland kunne på rådsmødet den 22.-23. september 2011 tilslutte sig formandskabets kompromisforslag om en trinvis ophævelse af grænsekontrollen mellem de to lande og resten af Schengen-området, mens Finland og Nederlandene var imod forslaget. Finland har for nylig offentligt tilkendegivet, at Finland nu kan acceptere en totrinnsmodel om en trinvis ophævelse i 2012, men finsk støtte er dog betinget af resultatet af den CVM-rapport, der bliver offentliggjort til februar 2012.*

8. Foreløbig generel dansk holdning

Det forventes, at man fra dansk side kan tage formandskabets statusorientering til efterretning. I overensstemmelse med de rådskonklusioner, som Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog på rådsmødet den 9.-10. juni 2011, er det Danmarks opfattelse, at Bulgarien og Rumænien opfylder de krav, som følger af Schengen-regelsættet, og at der derfor er grundlag for, at Rådet træffer beslutning om, at Rumænien og Bulgarien optages i det fulde Schengen-samarbejde.

9. Europa-Parlamentet

Spørgsmålet om den fulde anvendelse af Schengen-reglerne i Bulgarien og Rumænien har været sendt i høring i Europa-Parlamentet, der har støttet den fulde optagelse af de to lande i Schengen-samarbejdet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været forelagt for Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde *den 29. november 2011.*

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 22.-23. september 2011.

Dagsordenspunkt 2: Afrapportering om EU's indsats mod terrorisme (handlingsplanen for indsatsen mod terrorisme, den reviderede strategi for bekæmpelse af terrorfinansiering og et generelt diskussionsoplæg)

- a) EU-handlingsplan til bekæmpelse af terrorisme
- b) EU's terrorbekæmpelsesstrategi – diskussionspapirer
- c) Rapport om fremførelsen af den reviderede strategi om terrorfinansiering

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Det forventes, at EU's antiterrorkoordinatore, Gilles de Kerkhove, på rådsmødet den 13.-14. december 2011 vil præsentere sin årlige statusrapport om gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for indsatsen mod terrorisme. Antiterrorkoordinatoren forventes endvidere at præsentere en statusrapport om implementeringen af den reviderede strategi mod terrorfinansiering og et diskussionsoplæg om EU's generelle indsats mod terrorisme. Det nærmere indhold af præsentationen kendes imidlertid ikke på nuværende tidspunkt. Afrapporteringen fra antiterrorkoordinatoren indgår i de løbende drøftelser i Rådet (retlige og indre anliggende) og blandt stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd om både overordnede rammer for indsatsen mod terrorisme og konkrete tiltag på området. Sagen vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Fra dansk side er man positiv over for de eksisterende tiltag i EU's indsats mod terrorisme, og man agter således at tage præsentationen til efterretning.

1. Baggrund

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

Som led i den generelle opfølgning på Det Europæiske Råds erklæring af 25. marts 2004 var bekæmpelse af terrorisme på dagsordenen for alle mø-

der i Rådet (retlige og indre anliggender) i løbet af foråret 2004. Rådet drøftede i den forbindelse navnlig status for gennemførelsen af de enkelte elementer i erklæringen. Som opfølgning på disse drøftelser vedtog stats- og regeringscheferne på mødet i Det Europæiske Råd den 17.-18. juni 2004 en omfattende handlingsplan for EU's indsats mod terrorisme. Det Europæiske Råd besluttede samtidig fremover at se nærmere på gennemførelsen af handlingsplanen to gange årligt.

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

Med henblik på bl.a. at forberede Det Europæiske Råds halvårlige behandling af EU's indsats mod terrorisme har formandskabet, Kommissionen og EU's antiterrorkoordinatør i forbindelse med rådsmøder (retlige og indre anliggender) løbende orienteret om status for EU's indsats mod terrorisme. I den forbindelse har EU's antiterrorkoordinatør, Gilles de Kerkhove, senest på rådsmødet den 2.-3. december 2010 præsenteret en statusrapport om gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan mod terrorisme med koordinatorens henstillinger på området. Antiterrorkoordinatør præsenterede endvidere på rådsmødet den 10.-11. juni 2011 et diskussionsoplæg om udfordringerne for EU's indsats mod terrorisme set i lyset af Osama Bin Ladens død.

2. Indhold

Det forventes, at EU's antiterrorkoordinatør i overensstemmelse Rådets beslutning på rådsmødet den 30. november og 1. december 2009 vil fremlægge en statusrapport, der beskriver status for gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan mod terrorisme, herunder om indsatsen mod terrorfinansiering og en vurdering af de strategiske henstillinger.

EU's antiterrorkoordinators statusrapport forventes i lighed de seneste statusrapporter at tage udgangspunkt i følgende hovedelementer: forebyggelse, beskyttelse, reaktion, forfølgning og internationalt samarbejde. Det nærmere indhold kendes imidlertid ikke på nuværende tidspunkt.

EU's antiterrorkoordinatør forventes endvidere at fremlægge en statusrapport, der beskriver status for gennemførelsen af EU's reviderede strategi for bekæmpelse af terrorfinansiering. Statusrapporten forventes at beskrive, hvilke skridt der siden den seneste rapport til Rådet i juni 2010 er foretaget i medlemsstaterne og på EU-niveau for at gennemføre anbefalingerne i den reviderede strategi om bekæmpelse af terrorfinansiering.

Det forventes endelig, at EU's antiterrorkoordinatør i tilslutning til statusrapporterne vil præsentere et generelt diskussionsoplæg om EU's indsats mod terrorisme med anbefalinger til fremtidige initiativer på terrorbekæmpelsesområdet.

Det nærmere indhold af statusrapporterne og diskussionsoplægget kendes imidlertid ikke på nuværende tidspunkt.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

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

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side har man generelt været positiv over for EU's terrorbekæmpelsesindsats og antiterrorkoordinatorens tidligere afrapporteringer og an-

befalinger. På den baggrund forventes det, at man fra dansk side vil kunne tage antiterrorkoordinatorens præsentation til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

EU's antiterrorkoordinators tidligere statusrapporter har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet. Formandskabet orienterer imidlertid løbende Europa-Parlamentet om EU's indsats mod terrorisme.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 29. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010.

Dagsordenspunkt 3: Rådets afgørelse om undertegnelse af aftalen mellem EU og USA om overførsel af passagerdata (PNR)*

Revideret notat. Ændringer er anført i kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

*Aftalen forventes omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggende. Det forventes, at der på rådsmødet den 13.-14. december 2011 vil blive truffet afgørelse om Den Europæiske Unions undertegnelse af en aftale med USA om overførsel og anvendelse af passagerlisteo-
plysninger (såkaldte PNR-oplysninger) med henblik på at forebygge og bekæmpe terrorisme og anden form for grov grænseoverskridende kriminalitet. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og har ikke på det foreliggende grundlag lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen. Fra dansk side forventer man at kunne tage Rådets behandling af sagen til efterretning.*

1. Baggrund

I lufttransport er passagerlisten ("Passenger Name Record" – PNR) en liste over hver passagers rejseforhold, som omfatter alle nødvendige oplysninger til, at reservationer kan behandles og kontrolleres af det luftfartsselskab, der foretager reservationen, og af medvirkende luftfartsselskaber. Oplysningerne kan bl.a. omfatte navnet på og kontaktinformationen om den pågældende passager, afrejsedato, betalingsoplysninger og billet- og bagageinformationer.

EU indgik aftaler om overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger med Canada, USA og Australien i henholdsvis 2005, 2007 og 2008. Baggrunden for aftalerne var, at luftfartsselskaber blev mødt med krav fra disse lande om at stille PNR-oplysninger til rådighed. Ved at stille PNR-oplysninger til rådighed for myndigheder i tredjelande ville luftfartsselskaberne imidlertid kunne krænke de databeskyttelsesbestemmelser, der gælder i EU's medlemsstater. Dette blev imødegået med de nævnte PNR-aftaler, der indeholder en række bestemmelser om databeskyttelse i forbindelse med overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger.

Europa-Parlamentet anmodede den 5. maj 2010 Kommissionen om at genforhandle de nævnte aftaler med Canada, USA og Australien på baggrund af retningslinjer, der sikrer en hensigtsmæssig afvejning mellem retshåndhævelsessensyn og beskyttelse af individers rettigheder.

Kommissionen afgav den 21. september 2010 en meddelelse om den globale tilgang til overførsel af passagerlisteoplysninger til tredjelande. I meddelelsen præsenterer Kommissionen et forslag til nogle overordnede principper, der skal efterleves i forbindelse med indgåelse af aftaler om udveksling af PNR-oplysninger mellem EU og tredjelande.

Kommissionen fremlagde desuden den 21. september 2010 udkast til forhandlingsdirektiver med henblik på, at Kommissionen bemyndiges til at genforhandle EU's aftaler med Canada, USA og Australien om overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2. december 2010 traf Rådet afgørelse om at bemyndige Kommissionen til at indlede forhandling med de tre lande.

Det danske retsforbehold

Aftalen med USA vil blive indgået efter TEUF 3. del, afsnit V. Aftalen vil derfor være omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabontraktaten, vil på den baggrund finde anvendelse.

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

2. Indhold

2.1. Ifølge det forhandlingsmandat, som der blev opnået enighed om på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010, bemyndiges Kommissionen til – efter nogle nærmere angivne forhandlingsdirektiver og i samråd med et særligt udvalg (en rådsgruppe udpeget af Coreper) – at indlede forhandlinger på vegne af EU om aftaler mellem EU og Canada/USA/Australien om overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og anden form for grov grænseoverskridende kriminalitet.

Kommissionen underrettede den 10. november 2011 medlemsstaterne om, at der er opnået enighed med USA om et udkast til en aftale.

2.2. Indholdet af det foreliggende aftaleudkast

2.2.1 Indledende bestemmelser

Det fremgår af aftaleudkastet, at aftalen har til formål at beskytte sikkerhed og offentlighedens liv og tryghed. Med dette formål for øje fastsættes der i aftalen betingelser for overførsel af PNR-oplysning og behandling, anvendelse samt beskyttelse heraf.

Det følger bl.a. af aftaleudkastet, at aftaleparterne er enige om, at flyselskaber skal stille PNR-oplysninger fra deres reservationssystemer til rådighed for Department of Homeland Security (DHS) i det omfang og under de betingelser, som DHS og aftalen opstiller.

2.2.2. Bestemmelser med navnlig privatlivsbeskyttende formål

Aftaleudkastet indeholder endvidere en række bestemmelser, der har til formål at beskytte enkeltpersoners privatliv, herunder:

- *En oversigt over de kategorier af PNR-oplysninger, der er omfattet af aftalen.*
- *Bestemmelser om, at de amerikanske myndigheder kan anvende PNR-oplysninger til brug for forebyggelse, opdagelse, efterforskning og strafforfølgning af terrorisme samt forbrydelser med et transnationalt element og en strafferamme på tre års fængsel eller derover.*
- *Bestemmelser om, at de amerikanske myndigheder skal træffe de nødvendige tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at sikre mod at de behandlede oplysninger hændeligt, ulovligt eller uautoriseret tilintetgøres, mistes, ændres mv.*
- *Bestemmelser om at de amerikanske myndigheder som udgangspunkt skal anvende systemer til at filtrere følsomme personoplysninger fra med henblik på sletning.*

- *Bestemmelser om den registreredes ret til indsigt i de behandlede oplysninger og ret til at anmode om, at oplysninger berigtiges mv.*
- *Bestemmelser om enkeltpersoners adgang til bl.a. at opnå en effektiv administrativ og retslig prøvelse i henhold til amerikansk ret.*
- *Bestemmelser om, at de kompetente amerikanske myndigheder skal føre uafhængigt tilsyn med, at aftalens bestemmelser efterleves.*
- *Bestemmelser om, at flyselskaber skal pålægges som udgangspunkt at anvende "push" metoden, når oplysninger overføres. Det vil sige, at oplysninger "skubbes" af flyselskaberne til de amerikanske myndigheder frem for, at myndighederne har direkte adgang til selv at "trække" ("pull") oplysningerne.*
- *Bestemmelser om de amerikanske myndigheders adgang til at overføre PNR-oplysninger til offentlige myndigheder i tredjelande.*

2.2.3. Bestemmelser om aftaleparternes forpligtelser

Aftaleudkastets indeholder bestemmelser om informationsdeling til brug for efterforskning mv. af terrorisme samt forbrydelser med et transnationalt element og en strafferamme på tre års fængsel eller derover.

Aftaleudkastet indeholder endvidere visse bestemmelser om aftaleparternes øvrige forpligtelser, herunder en bestemmelse, der forpligter parterne til gensidigt at udveksle PNR-oplysninger indsamlet via eksisterende eller fremtidige PNR-systemer.

Herudover indeholder udkastet bestemmelser om aftaleparternes fælles evaluering af aftalens implementering.

2.2.4. Ikrafttrædelse mv.

Efter aftaleudkastet forbliver aftalen i kraft i syv år. Når denne periode udløber, forlænges aftalen automatisk hvert syvende år, medmindre én af aftaleparterne tolv måneder forinden underretter om, at denne part ikke ønsker at forny aftalen.

Aftalen træder i kraft den første dag i måneden efter den dag, hvor parterne udveksler notifikationer om, at de har gennemført deres interne procedurer med dette formål.

Herudover følger det af aftaleudkastet, at aftalen fra ikrafttrædelsestidspunktet træder i stedet for den gældende aftale mellem parterne fra 2007, men at oplysninger, der er indsamlet i henhold til 2007-aftalen, fortsat vil kunne behandles inden for denne aftales betingelser.

Ifølge aftaleudkastet vil aftalen alene finde anvendelse i forhold til bl.a. Danmark, hvis Europa-Kommissionen skriftligt notificerer USA om, at Danmark ønsker at være omfattet af aftalen. Det vil i givet fald forudsætte, at det danske retsforbehold er ophævet.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som anført under pkt. 1 ovenfor vil *aftalen* blive *indgået* efter TEUF, 3. del, afsnit V, og *vil* derfor *være* omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Danmark deltager ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF 3. del, afsnit V, og ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF 3. del, afsnit V, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Det bemærkes, at det forhold, at aftalen er omfattet af retsforbeholdet, indebærer, at aftalen som udgangspunkt ikke vil finde anvendelse i forhold til flyselskabers overførsler af PNR-oplysninger i forbindelse med afviklingen af passagerflyvninger mellem Danmark og USA. Som nævnt ophører den gældende PNR-aftale fra 2007 fra det tidspunkt, hvor den nye aftale træder i kraft. Når den endelige aftaletekst foreligger, vil Justitsministeriet sammen med øvrige relevante aktører overveje behovet for en bilateral aftale mellem USA og Danmark.

Sagen vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for indgåelsen af en aftale med USA om overførsel og anvendelse af passagerlisteoplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og anden form for grov grænseoverskridende kriminalitet.

9. Europa-Parlamentet

Efter den almindelige procedure i TEUF artikel 218 for indgåelse af aftaler med tredjelande og internationale organisationer er det Rådet, der godkender indledningen af forhandlinger, vedtager forhandlingsdirektiver, bemyndiger undertegnelse og indgår aftaler. Der er samtidig tale om et område, hvor Europa-Parlamentets godkendelse skal indhentes forud for Rådets afgørelse om indgåelse af aftalen.

Forslaget til Kommissionens forhandlingsmandat blev drøftet i Europa-Parlamentet den 10. november 2010. I forlængelse heraf vedtog Parlamentet den 11. november 2010 en beslutning, der bl.a. støtter Kommissionens anmodning om et forhandlingsmandat med henblik på at forhandle en aftale med USA om overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger.

Hvis der på rådsmødet den 13.-14. december 2011 opnås enighed blandt medlemsstaterne om at vedtage afgørelsen om at undertegne aftalen, vil Europa-Parlamentet efterfølgende skulle godkende aftalen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 29. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til Kommissionens forhandlingsmandat har været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget forud for rådsmødet den 2.-3. december 2010.

Herudover har sagen været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget til orientering forud for rådsmødet den 27.-28. oktober 2011.

Dagsordenspunkt 4: Grænseoverskridende kriminalitet begået af omrejsende kriminelle grupper

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Sagen er ikke omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Efter anmodning fra Frankrig har det polske formandskab sat et punkt om grænseoverskridende kriminalitet begået af omrejsende kriminelle grupper på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011. Det forventes, at Europol vil give en kort præsentation og orientere om status for arbejdet på området. Der forventes ikke en egentlig drøftelse af dagsordenspunktet. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side forventer man at kunne tage orienteringen til efterretning.

1. Baggrund

I Stockholm-programmet er det fremhævet, at der bør ske en styrkelse af EU's indsats mod grov og organiseret grænseoverskridende kriminalitet, og medlemsstaterne opfordres i den forbindelse bl.a. til at vedtage en strategi for organiseret kriminalitet inden for rammerne af den interne sikkerhedsstrategi og fastsætte politiske prioriteter for anvendelsen af instrumenter til bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. november 2010 vedtog Rådet under belgisk formandskab rådskonklusioner om en EU politikcyklus for indsatsen mod organiseret og alvorlig kriminalitet. Gennemførelsen af EU's politikcyklus indebærer bl.a., at Rådet skal udvælge nogle prioriterede indsatsområder, hvor der skal foretages en særlig strategisk vurdering, planlægning og indsats.

Det tidligere ungarske formandskab udarbejdede på denne baggrund et udkast til rådskonklusioner med forslag til prioriterede indsatsområder i 2011-2013, som blev vedtaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juli 2011. Rådskonklusionerne lægger bl.a. op til, at omrejsende kriminelle gruppers økonomiske og tekniske muligheder for at begå bl.a.

personfarlig kriminalitet og kriminalitet mod privat ejendom er et prioriteret indsatsområde.

Rådskonklusionerne lægger endvidere op til, at Den Stående Komité for Indre Sikkerhed (COSI) skal støtte og koordinere fastlæggelsen af den strategiske planlægning for de udvalgte indsatsområder og påse udarbejdelsen af operationelle handlingsplaner. På den baggrund har COSI under det nuværende polske formandskab vedtaget strategiske mål for hvert af de prioriterede indsatsområder, herunder for EU's indsats mod kriminalitet begået af omrejsende kriminelle grupper.

Forskellige problemstillinger i forhold til omrejsende kriminelle grupper blev endvidere drøftet under belgisk formandskab på et uformelt rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 15. juli 2010 og på et ekspertmøde, der fandt sted den 20.-21. september 2010 i Bruxelles.

På den baggrund og med udgangspunkt i Stockholm-programmet – hvoraf det bl.a. fremgår, at der bør fokuseres på omfattende grænseoverskridende kriminalitet, som har betydelig indvirkning på dagliglivet for EU-borgerne – udarbejdede det daværende belgiske formandskab et udkast til rådskonklusioner om bekæmpelse af kriminalitet begået af omrejsende kriminelle grupper, som blev vedtaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010.

I rådskonklusionerne henstilles der bl.a. til, at medlemsstaterne som et supplement til forebyggelse, politiarbejde og retligt arbejde i højere grad anvender administrative foranstaltninger til bekæmpelse af kriminalitet, og Rådet opfordrer i den forbindelse medlemsstaterne og Kommissionen til at medvirke til oprettelsen af et uformelt netværk af kontaktpunkter, der bl.a. skal udveksle strategiske oplysninger vedrørende administrative foranstaltninger.

Spørgsmålet om oprettelse af et sådant uformelt netværk af kontaktpunkterne har efterfølgende været drøftet i Rådets arbejdsgruppe vedrørende generelle anliggender herunder evaluering (GENVAL) og i COSI. Det første møde i det uformelle netværk af kontaktpunkter blev afholdt den 28. september 2011. Fra dansk side deltog Rigspolitiet og SKAT.

Frankrig har på et møde i De Faste Repræsentanternes Komité (Coreper) den 16. november 2011 anmodet om, at grænseoverskridende kriminalitet be-

gået af omrejsende kriminelle grupper sættes på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011.

2. Indhold

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011 forventes det, at Europol vil give en præsentation og orientere om status for arbejdet på området. Derudover må det forventes, at Frankrig vil tage ordet. Der forventes ikke en egentlig drøftelse af dagsordenspunktet.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side forventer man at kunne tage orienteringen 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 29. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 5: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis*

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2009)0154

Resumé

Forslaget til forordning er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Forslaget blev fremsat af Kommissionen den 16. oktober 2009. Formålet med forslaget er at gøre behandlingen af arvesager med et grænseoverskridende element mindre kompleks. Med henblik herpå indeholder forslaget bl.a. regler om, hvilken medlemsstats domstole der skal behandle arvesager med et grænseoverskridende element, og hvilken medlemsstats lovgivning der skal finde anvendelse i sådanne arvesager. Forordningen indeholder endvidere regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser i andre medlemsstater end der, hvor afgørelsen er truffet, og regler om indførelse af et europæisk arvebevis. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold og vil allerede derfor ikke have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Storbritannien og Irland har tilkendegivet, at de ikke ønsker at deltage i vedtagelsen eller anvendelsen af forordningen. Der foreligger ikke officielle tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. På rådsmødet den 9.-10. juni 2011 blev der opnået politisk enighed om udvalgte emner. På rådsmødet den 13.-14. december 2011 forventes formandskabet at forelægge forordningsforslaget med henblik på politisk enighed om hele forordningsteksten, således at alene præamblen og bilagene til forordningen udestår.

1. Baggrund

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

Grønbogen består af syv overordnede afsnit, som vedrører lovvalgsregler, kompetenceregler, bestemmelser om anerkendelse og fuldbyrdelse, bevis for arvingers status (et europæisk arvebevis), registrering af testamenter, legalisering og retlig fremgangsmåde.

Den danske regering afgav den 29. november 2005 – efter national høring over Kommissionens grøn bog – et høringssvar til Kommissionen. Regeringen tilkendegav i den anledning bl.a., at man fra dansk side hilser drøftelsen af de i praksis meget relevante arve- og skifteretlige spørgsmål, som behandles i grønbogen, velkommen.

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

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

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

På rådsmødet den 3.-4. juni 2010 vedtog Rådet følgende overordnede politiske retningslinjer for det videre arbejde med forslaget:

- a) Forordningen skal indeholde regler om lovvalg, kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv samt om indførelse af et europæisk arvebevis,
- b) hele arvesagen skal behandles af én domstol,
- c) hele arvesagen skal behandles efter ét lands lovgivning,
- d) arveladers sædvanlige opholdssted som udgangspunkt skal være bestemmende for, hvilket lands domstole der er kompetente,
- e) forordningen skal indeholde subsidiære regler om jurisdiktion, med henblik på at regulere situationer, hvor arvelader ikke har sædvanligt opholdssted i en medlemsstat, og
- f) arvelader skal have mulighed for ved testamente at bestemme, at de arveretlige regler i det land, hvor arvelader er statsborger, skal finde anvendelse.

Endvidere vedtog rådet på rådsmødet den 9.-10. juni 2011 følgende politiske retningslinjer for det videre arbejde med udvalgte centrale emner i forslaget:

- a) Der skal i forordningen foretages en sontring mellem arveret og formueret, således at de relevante formueretlige aspekter ved en arvesag udelukkes fra forordningens anvendelsesområde.*
- b) Afdødes sædvanlige opholdssted på dødstidspunktet skal være det afgørende kriterium i forbindelse med fastlæggelsen af lovvalget og hvilket lands domstole, der har kompetence.*
- c) Forordningen skal ikke berøre medlemsstaternes aktuelle interne organisation med hensyn til, hvilken type myndighed der har kompetence til at behandle arveretlige spørgsmål, og kompetencereglerne i kapitel II vil alene finde anvendelse på retterne, således som disse er defineret i forordningen.*
- d) Forordningen skal indeholde bestemmelser om, hvilken lovgivning der finder anvendelse på den formelle gyldighed af alle skriftlige dødsdispositioner (testamenter, fælles testamenter og arvepagter).*
- e) Alle aspekter vedrørende bobestyrrelse skal være omfattet af forordningens anvendelsesområde.*
- f) Der skal i forordningen inddrages ordre public og beskyttelse af tvangsarv, og der skal tages hensyn til medlemsstater, som består af områder med forskellige retssystemer eller forskellige arveretlige regler.*
- g) Officielt bekræftede dokumenter på det arveretlige område skal anerkendes mellem medlemsstaterne.*
- h) Der skal indføres et europæisk arvebevis.*

2. Forordningsforslagets indhold

2.1. Forordningsforslagets formål

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

Herved bliver det ifølge Kommissionen muligt for personer, der har deres sædvanlige opholdssted i EU, at bestemme, hvilke arveretlige regler (arvestatut) der skal finde anvendelse på fordelingen af arv efter dem. Endvide-

re vil de rettigheder, der tilkommer afdødes arvinger, legatarer, andre pårørende og kreditorer, blive sikret på effektiv vis.

2.2. Forordningsforslagets enkelte bestemmelser

2.2.1. Anvendelsesområde og definitioner (kapitel I)

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

Forordningen finder ikke anvendelse på bl.a. told- og skatteretlige anliggender. Forordningen finder endvidere ikke anvendelse på rettigheder mv., der overdrages på anden måde, herunder f.eks. gaver, forsikringspolicer, samt pensionsordninger og lignende ordninger. For så vidt angår tilbageførsel og nedsættelse af gaver samt inddragelsen heraf i beregningen af arvelodder følger det dog af forordningen, at den lov, som efter forordningen finder anvendelse på boets behandling også finder anvendelse på sådanne tilbageførsler og nedsættelser.

Forordningen berører ikke medlemsstaternes interne organisation med hensyn til, hvilken type myndighed der har kompetence til at behandle arveretlige spørgsmål.

Forordningen indeholder definitioner af en række af de begreber, som anvendes i forordningen.

Ved ”arv” forstås enhver form for overgang af *goder, rettigheder og forpligtelser* ved dødsfald, hvad enten det drejer sig om en viljesbestemt overførsel ved testamente eller arvepagt eller om overgang *ved arv uden testamente*.

Ved ”ret” forstås *enhver judiciel myndighed og andre myndigheder og juridiske aktører med kompetence i arvesager, som udfører en retlig funktion, handler ved en rets delegation af beføjelser eller handler under en rets kontrol, såfremt sådanne myndigheder eller juridiske aktører giver garantier med hensyn til upartiskhed og parternes ret til at blive hørt, og deres retsafgørelser kan gøres til genstand for anke eller fornyet prøvelse ved en judiciel myndighed og har samme retskraft og virkning, som en retsafgørelse truffet af en judiciel myndighed i samme sag.*

Ved ”arvepagt” forstås *en aftale, herunder en aftale, der er resultatet af gensidige testamenter, der – med eller uden vederlag – skaber, ændrer eller ophæver rettigheder i det eller de forventede boer for en eller flere parter i pagten.*

I forordningen defineres endvidere dødsdispositioner som et testamente, et fælles testamente eller en arvepagt.

Forordningen indeholder en række yderligere definitioner, herunder bl.a. af begreberne fælles testamente, officielt bekræftede dokumenter og europæiske arvebeviser.

2.2.2. Kompetence (kapitel II)

Ifølge forordningen er retterne i den medlemsstat, hvor afdøde havde sit sædvanlige opholdsted på død tidspunktet, kompetente til at træffe afgørelse *om hele arven.*

Efter anmodning fra en part skal sagen dog henvises til behandling i en anden medlemsstat, hvis arvelader i medfør af *forordningens bestemmelse om lovvalg* har bestemt, at den anden medlemsstats materielle lov skal finde anvendelse, og *den ret, der er kompetent efter forordningen*, finder, at denne medlemsstats retter er bedre egnet til at træffe afgørelse i sagen. Den ret, der er kompetent *efter forordningen*, fastsætter i givet fald en frist for at indbringe sagen for retten i den medlemsstat, hvis materielle ret skal finde anvendelse. Er sagen ikke indbragt inden denne frist, fortsætter sagen ved den ret, der er kompetent *efter forordningen*. Indbringes sagen for retten i den medlemsstat, hvis materielle lov skal finde anvendelse, skal denne ret herefter inden for *to måneder* erklære sig kompetent. I modsat fald fortsætter sagen ved den ret, der er kompetent *efter forordningen*.

Endvidere kan arveberettigede aftale, at en ret eller retterne i den medlemsstat, hvis lov er valgt efter forordningens bestemmelse om lovvalg, skal have enekompetence til at træffe afgørelse om hele arven. Aftalen skal indgås skriftligt, dateres og underskrives af samtlige arveberettigede.

Forordningen fastsætter endvidere regler om kompetence, når afdøde ikke havde sit sædvanlige opholdssted i en medlemsstat på død tidspunktet. I sådanne tilfælde er en medlemsstats domstole *alligevel* kompetente, når boets ejendele befinder sig i den pågældende medlemsstat, og afdøde senest 5 år før sagens indbringelse for retten havde sit foregående sædvanli-

ge opholdssted i denne medlemsstat *eller* subsidiært at afdøde var statsborger i den pågældende medlemsstat på dødstidspunktet. *Selvom ingen ret i en medlemsstat har kompetence i henhold til ovenstående, har retten i en medlemsstat alligevel kompetence til at træffe afgørelse om de af boets goder, der befinder sig på medlemsstatens område.*

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

Forordningens kapitel II indeholder endvidere regler om retternes kompetence i relation til behandlingen af modkrav, litispændens (*dvs. regler for behandling af retssager om samme krav anlagt ved flere retter*) og indbyrdes sammenhængende krav samt regler om indbringelse og prøvelse og regler om foreløbige retsmidler.

2.2.3. Lovvalg (kapitel III)

Som hovedregel skal den materielle lov i den medlemsstat, hvor afdøde havde sit sædvanlige opholdssted på dødstidspunktet, anvendes på *hele arven.*

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

Arveladeren kan dog vælge, at det er loven i den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger *på det tidspunkt, hvor valget træffes*, der skal anvendes ved behandlingen af hele den pågældendes bo. Arveladers bestemmelse om lovvalg og tilbagekaldelse af lovvalg skal være udtrykkeligt samt være indeholdt *i en dødsdisposition eller klart fremgå af en sådan dispositions bestemmelser.*

Den lov, der fastlægges i medfør af forordningen, finder anvendelse på *hele arven fra arvefaldet til overdragelsen af ejendomsretten til arven til de arveberettigede, herunder navnlig spørgsmål om:*

- udløsende faktorer, tid og sted for arvefaldet,
- *fastlæggelse af de arveberettigede, fastlæggelse af deres respektive andele og af den afdødes eventuelle pålæg til dem, samt andre rettigheder i boet, herunder den længstlevende ægtefælles eller partners arveret,*

- retten til at få arv,
- særlige grunde til manglende råderet og til bortfald af retten til arv,
- arveløsgørelse og *bortfald af arveretten på grund af en handling*,
- *overdragelse til arvinger og legatarer af de goder, rettigheder og forpligtelser, der udgør boet*, herunder vilkårene og virkningerne af arvens eller legatets vedgåelse eller afkald på arv,
- arvingers, bobestyreres og kuratorers beføjelser, især i forhold til salg af ejendele, betaling af fordringshavere,
- *hæftelse* for boets gæld,
- disponibel andel *af arven*, tvangsarvebeløb og andre indskrænkninger i friheden til at træffe dødsdispositioner, herunder afgørelser til fordel for afdødes pårørende,
- tilbageførsel og nedsættelse af gaver, *arveforskud eller legater* ved beregningen af de *forskellige arveberettigedes andele* og
- bodeling.

Forordningen indeholder særlige regler om arvepagter, dvs. aftaler om arv. Efter *forordningen* skal spørgsmål om en arvepagts *gyldighed, virkninger og disses ophør* som udgangspunkt behandles efter den lov, der i medfør af forordningen ville have fundet anvendelse *på arveladers bo*, hvis arvelader var død på det tidspunkt, hvor arvepagten blev *indgået*.

Efter *forordningen* er en arvepagt, der angår arven efter flere personer, kun gyldig med hensyn til sit indhold, *hvis den er gyldig i henhold til alle de love, som i medfør af forordningen skulle finde anvendelse på arven efter alle arveladerne, hvis de var afgået ved døden på samme dag som arvepagtens indgåelse*.

Parterne kan dog vælge, at den lov, som arvelader eller *en af arveladerne* kunne have valgt efter *forordningens bestemmelse om lovvalg*, skal finde anvendelse på deres arvepagt. Anvendelse af en bestemt lov på arvepagten berører imidlertid ikke rettigheder, som en *tredjeperson*, der ikke er part i arvepagten, *har* efter den lov, der skal anvendes efter forordningen.

Forordningen indeholder endvidere en bestemmelse om skriftlige dødsdispositioners formelle gyldighed, som bygger på Haagerkonventionen af 5. oktober 1961 om lovkonflikter vedrørende formen for testamentariske dispositioner. Efter forordningen er dødsdispositioner, der er udfærdiget skriftligt, gyldige for så vidt angår formen, hvis de opfylder de formkrav, der følger af loven a) i den stat, hvor testator foretog dispositionen, eller b) i en stat, hvor testator var statsborger enten på det tidspunkt, hvor han

foretog dispositionen, eller på dødstidspunktet, eller c) i en stat, hvor testator havde bopæl enten på det tidspunkt, hvor han foretog dispositionen, eller på dødstidspunktet, eller d) i en stat, hvor testator havde sit sædvanlige opholdssted enten på det tidspunkt, hvor han foretog dispositionen, eller på dødstidspunktet, eller e) for så vidt angår fast ejendom i den stat, hvor ejendommen er beliggende.

Forordningen indeholder endvidere en regel om erklæringer om vedgåelse af eller afkald på arv. Sådanne erklæringer er *formelt* gyldige, når erklæringerne opfylder betingelserne i *enten den lov, der finder anvendelse på bobehandlingen, eller loven i den medlemsstat, hvor den pågældende arving eller legatar har sit sædvanlige opholdssted.*

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

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

2.2.4. Anerkendelse og fuldbyrdelse (kapitel IV)

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

Hvis anerkendelsen bestrides, kan en part efter proceduren i *forordningens kapitel IV* få fastslået, at afgørelsen skal anerkendes. *Proceduren i forordningen svarer med de fornødne ændringer til bestemmelserne i artikel 38-56 i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I-forordningen)*

En retsafgørelse skal dog ikke anerkendes, hvis *anerkendelsen* er åbenbart i strid med grundlæggende retsprincipper i den medlemsstat, som anmodningen rettes til ("ordre public"), hvis der ikke er sket rettidig forkyndelse af det indledende processkrift i sagen eller et tilsvarende dokument, hvis retsafgørelsen er uforenelig med en retsafgørelse truffet *i en retssag* mel-

lem de samme parter i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, eller hvis retsafgørelsen er uforenelig med en anden retsafgørelse, som også opfylder betingelserne for anerkendelse.

Retsafgørelser, der er truffet i en medlemsstat og kan fuldbyrdes dér, fuldbyrdes i andre medlemsstater, *når de efter anmodning fra en berettiget part er blevet erklæret for eksigible (dvs. kan fuldbyrdes) dér i overensstemmelse med den procedure, som er beskrevet i forordningen, og som – med de fornødne ændringer – svarer til proceduren i Bruxelles I-forordningen.*

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

2.2.5. Officielt bekræftede dokumenter (kapitel V)

Det fremgår af *forordningen*, at et officielt bekræftede dokumenter, der er udstedt i en medlemsstat, *skal have samme beviskraft i en anden medlemsstat, som det har i domsstaten, forudsat at dette ikke klart strider mod de grundlæggende retsprincipper (ordre public) i den pågældende medlemsstat. Anfægtelsen af et officielt bekræftet dokumentets ægthed skal forelægges for retterne i domsstaten. Anfægtelser vedrørende de retshandler eller retlige forhold, der er registreret i dokumentet, skal forelægges for de domstole, som har kompetence i medfør af forordningen.*

Det fremgår endvidere af forordningen, at et officielt bekræftet dokument, som er blevet anfægtet, ikke skal have nogen virkning i en anden medlemsstat med hensyn til det anfægtede spørgsmål, så længe anfægtelsen verserer for den kompetente ret.

Officielt bekræftede dokumenter, der er udstedt og eksigible i en medlemsstat, skal efter anmodning erklæres eksigible i en anden medlemsstat efter *proceduren i forordningens kapitel IV*.

Den ret, der behandler en appel af en afgørelse om eksigibilitet, kan kun afslå at erklære et dokument for eksigibelt eller ophæve en afgørelse om eksigibilitet, hvis fuldbyrdelsen af dokumentet vil stride mod grundlæggende retsprincipper i fuldbyrdelsesmedlemsstaten ("ordre public").

Herudover indeholder forordningens kapitel V en bestemmelse om anerkendelse af retsforlig og retsforligs eksigibilitet (dvs. mulighed for at fuldbyrde forliget).

2.2.6. Tilpasning af tinglige rettigheder (kapitel V a)

Det følger af forordningsforslaget, at en kompetent myndighed, der anmodes om at registrere en tinglig rettighed (dvs. en rettighed, der er beskyttet over for tredjemand), der ikke kendes i den medlemsstat, hvor registret føres, så vidt muligt skal tilpasse rettigheden til en tinglig rettighed, som er kendt i den pågældende stat.

2.2.7. Europæiske arvebeviser (kapitel VI)

Efter forordningen indføres der et europæisk arvebevis, som udgør bevis for arvingers og legatarers status *eller rettigheder* samt for bobestyreres og kuratorers beføjelser. *Beviset udstedes efter anmodning fra disse personer. Anvendelse af beviset er ikke obligatorisk. Beviset udstedes i den medlemsstat, hvis domstole er kompetente i henhold til bestemmelserne i forordningens kapitel II.*

Forordningen indeholder herudover regler om ansøgning og sagsbehandlingen i sager om udstedelse af beviset.

Europæiske arvebeviser skal udstedes *efter proceduren i kapitel VI, når de forhold, der skal attesteres, er fastslået i henhold til den lov, der finder anvendelse på arven mv. Beviset, der udstedes på den formular, som findes i bilag 2 til forslaget, skal bl.a. indeholde oplysninger om den udstedende myndigheds navn og adresse, eventuelle ægtepagter, den lov, der er udpeget efter forordningen, forhold, der medfører rettigheder for arvinger og legatarer eller beføjelser for bobestyrere og kuratorer.*

Efter *forordningen* skal det europæiske arvebevis *være gældende i samtlige medlemsstater, uden at der stilles krav om anvendelse af en særlig procedure.*

Forordningens *kapitel VI* indeholder *endvidere* bestemmelser om proceduren for berigtigelse, *ændring*, suspension og omstødelse af europæiske arvebeviser samt klageadgang. Det følger af forordningen, at originalbeviset opbevares af den udstedende myndighed, som udsteder kopier til enhver

person med retlig interesse heri. Kopiens gyldighed er begrænset til 6 måneder. Herefter må indehaveren anmode om udstedelse af en ny kopi.

2.2.8. Almindelige og afsluttende bemærkninger (kapitel VII)

Forordningens kapitel VII indeholder bestemmelser om forordningens forhold til internationale konventioner, oplysninger om lovgivning, der skal stilles til rådighed for offentligheden, proceduren for ændring af udformningen af *formularer*, udvalgsprocedure, revisionsklausul, overgangsbestemmelser samt bestemmelser om ikrafttræden.

3. Gældende ret

3.1. Kompetence i dødsboskiftesager

3.1.1. Processuelle indlændinge

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

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

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

3.1.2. Processuelle udlændinge

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

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

3.1.3. Nordiske statsborgere

Den nordiske konvention om arv og skifte¹ fastsætter særlige regler om skiftekompetence for så vidt angår dødsboer efter danske, finske, islandske, norske og svenske statsborgere, der var bosat i et af de nordiske lande på dødsfaldstidspunktet, jf. konventionens artikel 1.

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

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

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

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

3.2. Lovvalg i dødsboskiftesager

3.2.1. Arvestatuttet efter dansk rets almindelige regler om international privatret

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

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

¹ Konvention af 19. november 1934, som ændret ved overenskomst af 9. december 1974, jf. bekendtgørelse nr. 348 af 24. juni 1976 om ikrafttræden af konvention mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om arv og dødsboskifte.

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

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

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

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

3.2.2. Lovvalg efter den nordiske konvention om arv og skifte

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

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

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

Konventionen indeholder særlige bestemmelser om lovvalget for så vidt angår behandlingen af testamenter (artikel 8-10), arvepagter, arveafkald og døds-gaver (artikel 12), visse spørgsmål om fast ejendom (artikel 13), adop-

tioners arveretlige virkning (artikel 14), forbrydelse af retten til arv og arveløsgørelse (artikel 15), forældelse af retten til arv (artikel 16) samt arveladers gæld (artikel 17 og 18).

3.2.3. Særlige lovvalgsregler for testamenter

Der gælder en række særlige regler om lovvalg i sager om habilitet til at foretage testamentariske dispositioner, formgyldighed for testamentariske dispositioner og fortolkning af testamenter, jf. herved dansk international privatrets almindelige regler, Haagertestamentskonventionen² og den nordiske konvention om arv og skifte.

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

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

Ifølge konventionens artikel 1 er en testamentarisk disposition formgyldig, blot formkravene i én af følgende love er opfyldt: (1) Oprettelsesstedets lov, (2) testators statsborgerskabslov ved oprettelsen eller ved død, (3) loven i testators domicilstat ved oprettelsen eller ved død, (4) loven på testators bopæl ved oprettelsen eller ved død, og – for så vidt angår fast ejendom – 5) loven i den stat, hvor ejendommen er beliggende. Ifølge konventionens artikel 2, stk. 1, finder artikel 1 også anvendelse på tilbagekaldelse af testamentariske dispositioner. Efter Haagertestamentskonventionens artikel 1, stk. 3, skal spørgsmålet om, hvorvidt testator havde domicil på et bestemt sted, afgøres efter reglerne på dette sted.

Med hensyn til fortolkning af et testamente antages det i retspraksis, at et testamente som udgangspunkt skal fortolkes i overensstemmelse med fortolkningsreglerne i arvestatuttet, om end der med henblik på at fastslå testators hensigt i betydeligt omfang må tages hensyn til fortolkningsprin-

² Jf. Bekendtgørelse nr. 459 af 14. september 1976 om ikrafttræden af Haagerkonvention af 5. oktober 1961 om lovkonflikter vedrørende formen for testamentariske dispositioner.

cipperne i testators domicillov på tidspunktet for den testamentariske disposition.

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

3.3. Anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske skiftebehandlinger

3.3.1. Dansk rets almindelige regler

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

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

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

3.3.2. Den nordiske konvention om arv og skifte

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

Ifølge konventionens artikel 28 skal anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser og forlig om ret til arv eller legat mv. afgøres efter loven i det land, hvor anerkendelse og fuldbyrdelse søges. For dansk rets vedkommende betyder det, at afgørelser i henhold til den nordiske konvention om arv og skifte anerkendes og fuldbyrdes her i landet i overensstemmelse med reglerne i den nordiske domslov³, jf. lovens § 7, stk. 1, nr. 5. Fuldbyrdelse i Danmark sker ved umiddelbar henvendelse til fogedretten, jf. § 9 i den nordiske domslov.

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

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

Forslaget har på den baggrund ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

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

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Tinglysningsretten, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Statsforvaltningen Hovedstaden, Statsforvaltningen Midtjylland, Statsforvaltningen Nordjylland, Statsforvaltningen Sjælland, Statsforvaltningen Syddanmark, Advokatrådet, Adoption og Samfund, Danske Advokater, Danske Bedemænd, Danske Familieadvokater, Finansrådet, Forbrugerrådet, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af

³ Lovbekendtgørelse nr. 635 af 15. september 1986 af lov om anerkendelse og fuldbyrdelse af nordiske afgørelser om privatretlige krav og om ændring af retsplejeloven med senere ændringer.

autoriserede bobestyrere, Foreningen af Familieretsadvokater, Foreningen af Registrerede Revisorer, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Forsikring & Pension, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Institut for Menneskerettigheder, Isobro, Kommunernes Landsforening, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Statsforvaltningsjuristforeningen, Københavns Universitet (Juridisk Fakultet), Syddansk Universitet (Det Samfundsvidenskabelige Institut), Aalborg Universitet (Det Samfundsvidenskabelige Institut), Aarhus Universitet (Det samfundsvidenskabelige fakultet), Copenhagen Business School og Handelshøjskolen i Århus.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra følgende myndigheder og organisationer:

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

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

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

5.1. Generelle bemærkninger

Advokatrådet, Copenhagen Business School og Danske Dødsboskifteadvokater har anført, at de overordnet støtter forslaget. Advokatrådet og Copenhagen Business School har bemærket, at de er enige med Kommissionen i, at forslaget vil forbedre den frie bevægelighed for personer inden for EU ved at gøre det lettere for personer med sædvanligt opholdssted inden for EU at tilrettelægge arvefaldet efter dem.

5.2. Anvendelsesområde og definitioner (kapitel I)

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

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

5.3. Kompetence (kapitel II)

5.3.1. Hovedregel om kompetence (artikel 4)

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

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

5.3.2. Henvisning (artikel 5)

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

5.3.3. Kompetence på andet grundlag (artikel 6)

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

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

5.3.4. Konnekse krav (artikel 14)

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

5.4. Lovvalg (kapitel III)

5.4.1. Enhedssystem

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

5.4.2. Mulighed for lovvalg (artikel 17)

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

5.4.2. Ordre public (artikel 27)

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

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

5.5. Officielt bekræftede dokumenter (kapitel V)

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

5.6. Europæiske arvebeviser (kapitel VI)

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

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om forholdet til nærhedsprincippet bl.a. anført, at formålet med forslaget kun kan opfyldes i form af fælles regler, idet sådanne

fælles regler er nødvendige for at sikre retssikkerhed og forudsigelighed for borgerne. Ifølge Kommissionen vil det være i strid med dette mål, hvis medlemsstaterne handler hver for sig.

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

7. Andre landes kendte holdninger

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

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark deltager på grund af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender ikke i en kommende vedtagelse af det foreliggende forordningsforslag, der ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark. Overordnet set må fælles regler for de andre EU-lande om retternes kompetence, lovvalg samt anerkendelse og fuldbyrdelse mv. forventes at ville gøre behandlingen af arvesager med et grænseoverskridende element mindre kompleks.

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

9. Europa-Parlamentet

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

Forslaget behandles i Europa-Parlamentets JURI-udvalg, der er positivt indstillet over for forslaget. Europa-Parlamentet har udarbejdet et rap-

portudkast, hvori der fremsættes en række ændringsforslag til forslaget. Ændringsforslagene angår bl.a. spørgsmål om kompetence og lovvalg.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 29. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen er senest forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011.

Dagsordenspunkt 6: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Omarbejdning) (Bruxelles I)*

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2010) 748 endelig.

Resumé

Forordningsforslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, men hvis forslaget vedtages, vil Danmark i kraft af en tidligere indgået parallelaftale mellem Danmark og EU kunne meddele, at Danmark vil gennemføre indholdet af forordningen, og i så fald vil forordningen gælde mellem Danmark og de øvrige medlemsstater. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011 vil forelægge et udkast til retningslinjer for de videre drøftelser om anerkendelse, eksigibilitet og fuldbyrdelse til vedtagelse. Forslaget til forordning om revision af Bruxelles I-forordningen har til formål at afhjælpe de mangler, som en undersøgelse af den praktiske anvendelse af Bruxelles I-forordningen har vist. Forslaget lægger bl.a. op til afskaffelse af eksekvatur samt en udvidelse af forordningens anvendelsesområde til også at omfatte sagsøgte med bopæl uden for EU. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes at kunne have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Storbritannien og Irland har tilkendegivet, at de ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af forordningen. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet set positivt indstillet over for forslaget.

1. Baggrund

Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I-forordningen) trådte i kraft i marts 2002 og udgør grundlaget for samarbejdet mellem retterne om civilretlige spørgsmål i Den Europæiske Union. Bruxelles I-forordningen fastlægger bl.a., hvilken retsinstitans der er den mest egnede til at løse en tvist på tværs af landegrænserne, og skal sikre, at retsafgørelser, der er afsagt i en anden medlemsstat, let kan anerkendes og fuldbyrdes.

Det følger af artikel 73 i Bruxelles I-forordningen, at Kommissionen skulle forelægge Europa-Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg en rapport om anvendelsen af forordningen senest 5 år efter forordningens ikrafttræden. Rapporten skulle om nødvendigt ledsages af forslag med henblik på tilpasning af forordningen. Kommissionen har udarbejdet en sådan rapport på grundlag af en undersøgelse af forordningens anvendelse i praksis. På den baggrund er det Kommissionens vurdering, at den frie bevægelighed for retsafgørelser bør fremmes yderligere. Det bør endvidere gøres lettere at føre retssager over landegrænserne.

Ifølge det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender (Stockholmprogrammet), som medlemsstaterne vedtog i december 2009, bør retsafgørelser på det civilretlige område fuldbyrdes umiddelbart og uden andre mellemliggende foranstaltninger. Eksekvaturproceduren (*dvs. kravet om, at en dom, der er afsagt i én medlemsstat, først kan fuldbyrdes i en anden medlemsstat, når den kompetente myndighed i sidstnævnte medlemsstat har bestemt det*) bør derfor generelt afskaffes for retsafgørelser i civil- og handelsretlige sager, hvor den stadig for ofte er nødvendig for at opnå fuldbyrdelse af retsafgørelser fra en anden medlemsstat.

På den baggrund har Kommissionen fremsat et forslag til revision af Bruxelles I-forordningen (omarbejdning).

Forslaget til forordning, der er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 67, stk. 4, og artikel 81, stk. 2, litra a), c) og e), behandles efter den almindelige beslutningsprocedure, hvilket indebærer, at Europa-Parlamentet og Rådet skal vedtage forslaget.

Forslaget blev præsenteret på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24.-25. februar 2011.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011 vil forelægge et udkast til retningslinjer for de videre drøftelser om anerkendelse, eksigibilitet og fuldbyrdelse til vedtagelse.

Det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), 3. del, afsnit V. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen

om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder på den baggrund anvendelse.

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

I kraft af en såkaldt parallelaftale mellem Danmark og Fællesskabet er Danmark imidlertid på mellemstatsligt grundlag tilknyttet reglerne i Bruxelles I-forordningen, således at reglerne i forordningen gælder mellem Danmark og de øvrige medlemsstater. Folketinget har i medfør af grundlovens § 19 givet samtykke⁴ til indgåelse af parallelaftalen, og aftalen trådte i kraft den 1. juli 2007.

Det følger af parallelaftalens artikel 3, stk. 2 og 3, at hvis der foretages ændringer i Bruxelles I-forordningen, skal Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark vil gennemføre indholdet af ændringerne, og om gennemførelsen kan ske administrativt eller kræver godkendelse i Folketinget. Hvis Danmark meddeler Kommissionen, at Danmark ikke ønsker at gennemføre indholdet af ændringerne, følger det af parallelaftalens artikel 3, stk. 7, at aftalen skal betragtes som opsagt, hvilket vil bevirke, at forordningens regelsæt ikke længere vil gælde mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget til forordning indeholder i store træk en videreførelse af de eksisterende regler i Bruxelles I-forordningen.

Forslaget har dog til formål at afhjælpe de mangler, som en undersøgelse af den praktiske anvendelse af Bruxelles I-forordningen har peget på. Forslaget søger således at fjerne de resterende hindringer for retsafgørelses frie bevægelighed i overensstemmelse med princippet om gensidig anerkendelse.

⁴ Jf. lov nr. 1563 af 20. december 2006 om Bruxelles I-forordningen m.v.

På den baggrund indeholder forslaget bl.a. bestemmelser om afskaffelse af eksekvatur, udvidelse af forordningens kompetenceregler, værnetingsaftaler, voldgift, litispændens (*dvs. regler for behandling af retssager om samme tvist anlagt ved flere retter*) og indbyrdes sammenhængende krav samt anerkendelse af foreløbige og sikrende retsmidler, som i hovedtræk gennemgås nedenfor under punkt 2.2.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

2.2.1. Eksekvatur

I medfør af *den gældende* Bruxelles I-forordnings artikel 38 kan en fremmed retsafgørelse først fuldbyrdes, når den er blevet erklæret eksigibel i den medlemsstat, hvor den ønskes fuldbyrdet. En dom, der er afsagt i én medlemsstat, er således først eksigibel i en anden medlemsstat, når den kompetente myndighed i sidstnævnte medlemsstat har bestemt det (*den såkaldte eksekvaturprocedure*).

Forslaget *til forordning* lægger op til at afskaffe eksekvaturproceduren i *alle civil- og handelsretlige sager* for derved at søge at opnå en egentlig fri bevægelighed for disse retsafgørelser. Det medfører, at retsafgørelser afsagt i en medlemsstat fremover skal anerkendes i de øvrige medlemsstater, uden at der kræves nogen særlig procedure.

Samtidig med, at eksekvaturproceduren afskaffes, indføres en række processuelle garantier, der skal sikre, at den sagsøgte ret til en retfærdig rettergang og hans ret til forsvar, der er sikret ved artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, beskyttes i tilstrækkeligt omfang.

Efter forslaget kan anerkendelse af en retsafgørelse således afslås efter anmodning fra en part i følgende tilfælde:

- *Såfremt en anerkendelse åbenbart vil stride mod grundlæggende retsprincipper (ordre public) i den medlemsstat, som anmodningen rettes til.*
- *Hvis sagsøgte ikke er blevet behørigt informeret om retssagen i domsstaten (f.eks. manglende forkyndelse).*
- *Såfremt afgørelsen er uforenelig med en retsafgørelse, der tidligere er truffet i en anden medlemsstat eller i et tredjeland mellem de*

samme parter i en tvist, som har samme genstand og hviler på samme grundlag, og denne tidligere retsafgørelse opfylder de nødvendige betingelser for at blive anerkendt i den medlemsstat, som anmodningen rettes til.

- *Hvis retten i domsstaten har truffet afgørelse i forsikringsager eller sager om forbrugeraftaler, individuelle arbejdsaftaler eller en sag omfattet af enekompetence uden at have kompetence hertil i medfør af forordningen.*

De indsigelser, der kan påberåbes mod fuldbyrdelse af den udenlandske retsafgørelse, svarer i store træk til dem, der nu kan påberåbes inden for rammerne af *den nugældende eksekvaturprocedure*.

2.2.2. Forordningens anvendelse i den internationale retsorden

Bruxelles I-forordningens kompetenceregler finder (med visse undtagelser) ikke anvendelse, når sagsøgte har bopæl uden for EU. I disse tilfælde henviser forordningen til national ret (også kaldet "residualkompetencen"). For at forbedre adgangen til retsvæsenet, retssikkerheden og beskyttelsen af unionsborgere og EU-virksomheder i tvister med tilknytning til tredjelande lagde Kommissionen i sit oprindelige forslag op til at udvide kompetencereglerne i Bruxelles I-forordningen til også at omfatte sagsøgte med bopæl uden for EU (tredjelandssagsøgte). Efter Kommissionens forslag skal Bruxelles I-forordningen udtømmende gøre op med, hvornår personer fra tredjelande kunne sagsøges i en medlemsstat.

I arbejdsgruppen drøftes der imidlertid tre forskellige løsningsmuligheder vedrørende tredjelandssagsøgte.

Den første mulighed er – ligesom i Kommissionens oprindelige forslag – at udvide kompetencereglerne i Bruxelles I-forordningen til også at omfatte sagsøgte med bopæl uden for EU (tredjelandssagsøgte) og i forordningen udtømmende at opregne, hvornår personer fra tredjelande kan sagsøges i en medlemsstat (totalharmoniseringsmuligheden).

Den anden mulighed er at udvide kompetencereglerne i Bruxelles I-forordningen til også at omfatte sagsøgte med bopæl uden for EU (tredjelandssagsøgte), men samtidig også lade medlemsstaternes nationale kompetenceregler finde anvendelse i det omfang de er mere vidtgående (dvs.

stiller mindre strenge betingelser for adgang til retsvæsenet i deres nationale ret) (minimumsharmoniseringsmuligheden).

Den tredje mulighed er at videreføre de nugældende regler (status quo-muligheden).

Herudover indføres to yderligere værneting for retstvister, hvor sagsøgte har bopæl eller hjemsted uden for EU.

Efter forslaget kan en person med bopæl eller hjemsted uden for EU således sagsøges på det sted, hvor løsøre, der tilhører den pågældende, befinder sig, når værdien heraf ikke *er ubetydelig* i forhold til kravets størrelse, og tvisten har tilstrækkelig tilknytning til den medlemsstat, hvor sagen anlægges.

Derudover vil retterne i en medlemsstat undtagelsesvis have kompetence, hvis der ikke er noget andet værneting i medfør af forordningen, og rettens behandling af sagen er nødvendig for at sikre en retfærdig rettergang eller adgang til retlig prøvelse. Det er endvidere et krav, at retstvisten har tilstrækkelig tilknytning til den medlemsstat, hvor sagen anlægges (forum necessitatis).

Der foreslås endvidere indført en litispændsregel for retstvister, der behandles ved retterne i EU og i et tredjeland. I medfør af *skal* en ret i en medlemsstat således undtagelsesvis udsætte sagen, hvis 1) *det kan forventes, at retten i tredjelandet inden for en rimelig frist vil afsige en retsafgørelse, der kan anerkendes og eventuelt fuldbyrdes i den pågældende medlemsstat, og 2) retten anser det for godtgjort, at det er nødvendigt at udsætte sagen af hensyn til en ordnet retspleje.*

2.2.3. Værnetingsaftaler

Bruxelles I-forordningen kapitel II, afdeling 7, anerkender i dag som udgangspunkt gyldigheden af værnetingsaftaler.

Forslaget lægger imidlertid op til at indføre en fortrinsret for den i værnetingsaftalen valgte ret til at træffe afgørelse om sin egen kompetence, uanset om sagen først er indbragt for denne ret. Alle andre retter skal udsætte sagen, indtil den valgte ret har fastslået, at den har kompetence, eller – hvis aftalen er ugyldig – erklæret sig inkompetent. På den måde svækkes inci-

tamentet til af taktiske grund at misbruge sagsanlæg med henblik på at undergrave en gyldig værnetingsaftale.

Endvidere foreslås en harmoniseret lovvalgsregel om den materielle gyldighed af værnetingsaftaler.

2.2.4. Forholdet mellem forordningsforslaget og voldgift

Voldgift er på nuværende tidspunkt ikke omfattet af anvendelsesområdet for Bruxelles I-forordningen. Der lægges ikke med forslaget op til, at voldgift fremover skal være omfattet af forordningens anvendelsesområde, men forslaget indeholder en særlig regel om forholdet mellem voldgift og retssager. Forslaget forsøger derved at fjerne risikoen for parallelle sager og begrænse mulighederne for misbrug af retssager i et taktisk øjemed.

Efter forslaget skal en ret, når en tvist indbringes for den, og dens kompetence bestrides på grund af en voldgiftsaftale, udsætte sagen, hvis tvisten allerede er indbragt for en voldgiftsret eller en ret i den medlemsstat, hvor voldgiften skal finde sted. En sag anses for at være anlagt ved en voldgiftsret, når en part har udpeget en voldgiftsmand, eller når en part har anmodet om en institutions, myndigheds eller rets bistand til at nedsætte en voldgiftsret.

2.2.5. Litispændens og foreløbige retsmidler

Det følger af litispændensreglen i *den gældende* Bruxelles I-forordning, at hvis et krav, der har samme genstand og grundlag, fremsættes mellem de samme parter for retter i forskellige medlemsstater, skal enhver anden ret end den, ved hvilken sagen først er anlagt, udsætte sagen, indtil retten, hvor sagen først blev anlagt, fastslår sin kompetence.

Med forslaget indføres en tidsfrist, således at retten skal fastslå sin kompetence inden seks måneder, medmindre dette er umuligt på grund af ekstraordinære omstændigheder. Endvidere bestemmes det, at der skal ske udveksling af oplysninger mellem de retter, som den samme sag er indbragt for.

For så vidt angår søgsmål om indbyrdes sammenhængende krav, foreslås det at afskaffe kravet om, at det i henhold til national ret skal være muligt at forene sagerne.

Hvis en ret i en medlemsstat har kompetence til at påkende sagens realitet, tillægges retten i medfør af forslaget ligeledes kompetence til at iværksætte de foreløbige, herunder sikrende retsmidler, som den pågældende stats ret giver hjemmel til. Der kan f.eks. være tale om arrest og forbud, der i dansk ret er reguleret i retsplejelovens kapitel 56 og 57.

Efter forslaget indføres endvidere en *mulighed* for retterne til at samarbejde, hvis sagen er under realitetsbehandling i en ret, og der indgives en begæring til en ret i en anden medlemsstat om en foreløbig – herunder sikrende – foranstaltning.

I medfør af forslaget giver en retsafgørelse uden videre adgang til at anvende ethvert sikrende retsmiddel, der findes i henhold til loven i fuldbyrdesmedlemsstaten. Forslaget indfører således fri bevægelighed for de foranstaltninger, der er truffet af den ret, der har kompetence med hensyn til sagens realitet. Forslaget er derimod til hinder for fri bevægelighed for foreløbige foranstaltninger, der træffes af en anden ret end den, der har kompetence til at behandle sagens realitet.

2.2.6. Forbedring af adgangen til retlig prøvelse

Forslaget indeholder herudover en række ændringer, der skal forbedre adgangen til retlig prøvelse samt den praktiske funktion af kompetencereglerne.

Der foreslås i den forbindelse indført et værneting for tingslige rettigheder (f.eks. en ejendomsret, brugsret eller panteret), således at retten på det sted, hvor løsøret befinder sig, har kompetence til at behandle sagen.

Endvidere foreslås det, at arbejdstagerne skal have adgang til at anlægge sag mod flere sagsøgte (arbejdsgivere) inden for beskæftigelsesområdet efter Bruxelles I-forordningens regler om sagsanlæg mod flere sagsøgte. Det medfører, at flere arbejdsgivere kan sagsøges, hvis en arbejdsgiver har bopæl i en medlemsstat, og der er flere arbejdsgivere, ved retten i den retskreds, hvor en af arbejdsgiverne har bopæl. Det er herudover en betingelse, at kravene er så snævert forbundne, at det er ønskeligt at behandle og påkende dem samtidig for at undgå uforenelige retsafgørelser i tilfælde af, at kravene blev påkendt hver for sig. Der er tale om forslag om genindførelse af en regel, der tidligere fandtes i Bruxelles-konventionen fra 1968.

Efter forslaget indføres der desuden mulighed for at indgå værnetingsaftaler (dvs. aftaler om, hvilken ret der er kompetent) for tvister vedrørende erhvervslejemål.

Endvidere foreslås der indført en pligt til i stævningen eller svarende dokument at informere sagsøgte om retsvirkningerne af ikke at gøre indsigelse mod rettens kompetence, når den pågældende møder i retten. Pligten gælder alene, hvis sagsøgte er ”den svage part” i aftaleforholdet. I forslaget omfatter dette begreb en forsikringstager, den sikrede, den skadelidte eller en begunstiget i henhold til en forsikringsaftale, en forbruger eller en arbejdstager.

Forslaget til forordning fastsætter endelig en række tidsfrister, inden for hvilke domstolene skal træffe afgørelse i sagerne, samt tidsfrister inden for hvilke en afgørelse kan appelleres. Der fastsættes endvidere en underrettingspligt i tilfælde, hvor tidsfristerne ikke kan overholdes.

Herudover indeholder forslaget en række regler af mere teknisk og proceduremæssig karakter, herunder definitioner, udpegelse af kompetente myndigheder, forkyndelse, appel, sprog, fremsendelse, forholdet til andre bilaterale og multilaterale aftaler samt tidspunktet for gennemførelse af forslaget.

Det bemærkes i øvrigt, at forslaget indeholder en ny præambelbetragtning nr. 13, som går ud på at tilføje, at kriteriet ”nær tilknytning” til en bestemt ret bør tjene til at skabe retssikkerhed og undgå, at sagsøgte indstævnes for en ret i en medlemsstat, som sagsøgte ikke med rimelighed kunne forudse som muligt værneting. Det foreslås endvidere tilføjet, at dette navnlig er vigtigt i tvister angående forpligtelser uden for kontrakt, der er opstået i forbindelse med krænkelse af privatlivets fred og af individets rettigheder, herunder ærekrænkelser.

3. Gældende dansk ret

3.1. Bruxelles I-forordningen

3.1.1. Forordningens anvendelsesområde

Som beskrevet ovenfor under pkt. 1 er Bruxelles I-forordningen – i kraft af parallelaftalen herom og lov nr. 1563 af 20. december 2006 om Bruxelles I-forordningen m.v. – en del af gældende dansk ret. Eventuelle ændringer

af Bruxelles I-forordningens regelsæt vil således – medmindre Danmark ønsker at ophæve parallelaftalen – medføre tilsvarende ændringer i dansk ret.

Det følger af retsplejelovens § 247, stk. 1, at i sager, der er omfattet af lov om Bruxelles I-forordningen m.v., herunder ved bekendtgørelse udstedt i medfør af loven, anvendes Bruxelles I-forordningens regler om værneting i stedet for retsplejelovens værnetingsregler.

Bruxelles I-forordningen indeholder regler mellem EU-medlemsstaterne om, hvilke retter der er kompetente i internationale civile sager (værneting), og om gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i civile sager. Forordningen har således væsentlig betydning for gennemførelse af retssager på tværs af grænserne inden for EU.

Kapitel 1 angiver forordningens anvendelsesområde. Det følger heraf, at forordningen finder anvendelse på det civil- og handelsretlige område uanset domsmyndighedens art, jf. artikel 1. Forordningen omfatter således privatretlige krav både inden for og uden for formuerettens område. Forordningen omfatter ikke spørgsmål vedrørende skat, told og administrative anliggender og undtager også specifikt en række områder, herunder person-, familie- og arveretlige spørgsmål, konkurs mv., social sikring og voldgift.

Inden for familieretten var underholdsholdspligt dog omfattet af forordningen, indtil den blev ændret ved Rådets forordning nr. 4/2009 af 18. december 2008 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og samarbejde vedrørende underholdspligt (underholdspligtforordningen), der finder anvendelse fra den 18. juni 2011. Som følge af retsforbeholdet finder underholdspligtforordningen ikke anvendelse i Danmark, men i kraft af parallelaftalen vedrørende Bruxelles I-forordningen har Danmark tilsluttet sig forordningen bortset fra forordningens bestemmelser om samarbejde mellem centralmyndigheder og om lovvalg, jf. herved bekendtgørelse nr. 69 af 29. januar 2009 om gennemførelse af underholdspligtsforordningen.

3.1.2. Bruxelles I-forordningens kompetenceregler

Kapitel II i forordningen indeholder regler om, hvilket lands domstole der er kompetente til at afgøre en retstvist. Som hovedregel skal forordningens kompetenceregler anvendes, hvis sagsøgte har bopæl på en medlemsstats

område. Har sagsøgte ikke bopæl i en medlemsstat, gælder nationale kompetenceregler. Værnetingsreglerne i forordningen gælder umiddelbart i medlemsstaterne og skal anvendes forud for nationale værnetingsregler. Hvis sagsøgte ikke har bopæl i en medlemsstat, er forordningens udgangspunkt, at kompetencen afgøres af de nationale værnetingsregler i den medlemsstat, hvor sagen er anlagt.

Bopælsbegrebet er nærmere defineret i forordningens artikel 59-60. Det afgørende er, hvorvidt en part har bopæl på den medlemsstats område, hvor sagen er anlagt, efter denne medlemsstats lovgivning. Forordningen fastsætter endvidere et bopælsbegreb for selskaber og andre juridiske personer.

De almindelige kompetenceregler findes i forordningens artikel 2-4. Hovedreglen er, at en sag skal anlægges ved sagsøgtes bopæl (hjemting). Herudover indeholder forordningen en række særlige kompetenceregler. Artikel 5-7 indeholder som undtagelse til hovedreglen en række *alternative* kompetenceregler på særlige områder:

En i praksis meget relevant bestemmelse er kontraktværnetinget (artikel 5, stk. 1), hvorefter en sag om kontraktforhold kan anlægges, hvor den forpligtelse, der ligger til grund for sagen, er opfyldt eller skal opfyldes. Medmindre andet er aftalt, er opfyldelsesstedet ved salg af varer varernes leveringssted og ved levering af tjenesteydelser ydelsens leveringssted. Artikel 5 indeholder herudover regler om erstatning uden for kontrakt, erstatning mv. i anledning af en strafbar handling, sager vedrørende filialer og lignede, sager vedrørende trustere mv. samt sager om betaling af bjærgeløn.

Andre særlige alternative kompetenceregler findes i artikel 6 (bl.a. i sager med flere sagsøgte) og i artikel 7 (sager om ansvar i forbindelse med brugen eller driften af et skib).

Artikel 8-21 indeholder særlige kompetencebestemmelser i forsikringsager, sager om forbrugeraftaler og sager om individuelle arbejdsaftaler. Udgangspunktet er, at den forsikrede (forsikringstageren, den sikrede eller den begunstigede), forbrugeren og arbejdstageren ikke skal tvinges til at føre sag i et andet land end bopælslandet, uanset om pågældende er sagsøger eller sagsøgt.

Herudover indeholder forordningen særlige bestemmelser om enekompetence for en bestemt domstol i sager om fast ejendom samt i visse selskabs- og immaterialretlige sager (artikel 22).

I sager om rettigheder over fast ejendom samt leje og forpagtning af fast ejendom er ejendommens beliggenhed - uden hensyn til parternes bopæl - afgørende for, hvilken domstol der er kompetent.

Parterne har mulighed for at aftale værneting (artikel 23). En værnetingsaftale må ikke stride mod forordningens regler om enekompetence og skal opfylde visse formkrav. Der er særlige begrænsninger i muligheden for at indgå værnetingsaftaler i forsikrings-, forbruger- og arbejdstagerforhold. En ret anses for at være kompetent, hvis sagsøgte giver møde i retten uden at bestride rettens kompetence (artikel 24).

Der kan efter forordningen anmodes om foreløbige, herunder sikrende, retsmidler (f.eks. arrest) ved retterne i en medlemsstat, selv om retterne i en anden medlemsstat er kompetente til at afgøre sagen (artikel 31).

Forordningen indeholder i artikel 25-30 visse processuelle regler om sagens behandling:

Efter artikel 25 skal en ret erklære sig inkompetent i sager, hvor en ret i en anden medlemsstat er enekompetent. Efter artikel 26 skal retten af egen drift undersøge sin kompetence, såfremt en sagsøgt, der ikke har bopæl i landet, ikke giver møde.

Bestemmelserne i forordningens artikel 27-30 vedrører behandlingen af sager, hvor krav, der har samme genstand eller er indbyrdes sammenhængende, fremsættes i forskellige medlemsstater. Forordningen indeholder endvidere en definition af, hvornår der indtræder litispendens, dvs. hvornår en sag skal anses for anlagt med den virkning, at en tilsvarende sag mellem de samme parter ikke kan anlægges i en anden medlemsstat (artikel 30). Hensigten med bestemmelsen er at tage højde for forskellene i medlemslandenes retssystemer med hensyn til, hvornår litispendens indtræder, da nogle retssystemer f.eks. anser stævningens indgivelse til retten for afgørende i relation til sagsanlæg, mens andre lægger vægt på tidspunktet for forkyndelse for sagsøgte.

3.1.3. Forordningens regler om anerkendelse og fuldbyrdelse

Kapitel III i forordningen indeholder regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, som er truffet i en anden medlemsstat.

Reglerne om anerkendelse findes i forordningens artikel 33-37, mens reglerne om fuldbyrdelse findes i forordningens artikel 38-52. »Retsafgørelser« omfatter i henhold til forordningens artikel 32 enhver afgørelse truffet af en ret uanset betegnelsen, herunder dom, kendelse eller fuldbyrdelsesordre. Rettens beslutning om fastsættelse af sagsomkostninger er ligeledes omfattet.

Hovedreglen er, at retsafgørelser truffet i en anden medlemsstat uden videre anerkendes, dvs. at afgørelsen har retskraft, uden at anerkendelseslandet prøver den dømmende rets kompetence og sagens realitet. Bestrides det, at afgørelsen skal anerkendes, kan retten i anerkendelseslandet prøve, om der foreligger grunde til at nægte anerkendelsen, jf. nedenfor. Retten kan derimod ikke prøve sagens realitet, dvs. om afgørelsen materielt er rigtig.

En retsafgørelse truffet i en medlemsstat kan fuldbyrdes i en anden medlemsstat, når afgørelsen er erklæret for eksigibel i fuldbyrdelsesstaten ved en særlig procedure – den såkaldte eksekvaturprocedure. Eksekvaturproceduren er i første instans begrænset til en rent formel prøvelse, der ikke omfatter en stillingtagen til, om der foreligger en grund til at nægte anerkendelse. Dette kan alene prøves i appelinstansen.

Forordningen indeholder en forpligtelse til uden videre at anerkende en retsafgørelse truffet i en medlemsstat (artikel 33). Anerkendelsen indebærer, at retsafgørelsen tillægges retskraft, hvilket bl.a. medfører, at retsafgørelsen skal lægges til grund i andre retssager, og at en ny retssag om samme spørgsmål mellem de samme parter ikke kan anlægges.

Bestrides det, at afgørelsen skal anerkendes, kan en berettiget part efter en eksekvaturprocedure få rettens afgørelse af, om retsafgørelsen skal anerkendes. Såfremt anerkendelse gøres gældende under en verserende sag, er denne ret dog kompetent til at afgøre spørgsmålet om anerkendelse, hvis det har betydning for rettens afgørelse af den verserende sag.

Forordningen, navnlig artikel 34-35, angiver udtømmende, i hvilke tilfælde retten kan nægte at anerkende en retsafgørelse truffet i et andet medlemsland. Artikel 36 fastslår, at den udenlandske retsafgørelse i intet tilfælde kan prøves i realiteten, dvs. om afgørelsen materielt er rigtig.

Efter artikel 34 kan der ikke ske anerkendelse, såfremt anerkendelsen åbenbart vil stride mod grundlæggende retsprincipper (ordre public) i den medlemsstat, hvor den gøres gældende.

Anerkendelse kan endvidere ikke ske, såfremt sagsøgte er dømt som udeblevet, uden at stævningen er forkyndt i tide og på passende måde, medmindre sagsøgte har undladt at tage skridt til at anfægte retsafgørelsen, selv om vedkommende havde mulighed for at gøre det.

Endelig kan anerkendelse ikke ske, hvor retsafgørelsen er uforenelig med andre tidligere truffne retsafgørelser mellem samme parter. Som følge af forordningens litispændsregler burde dette kun sjældent kunne forekomme i praksis.

Efter artikel 35 kan anerkendelse ikke ske, hvis forordningens kompetenceregler vedrørende forsikrings- eller forbrugersager er tilsidesat, eller hvis retsafgørelsen strider mod forordningens regler om enekompetence. Det er i øvrigt ikke grund til at nægte anerkendelse, at retsafgørelsen strider mod forordningens kompetenceregler.

Det kan endelig nævnes, at forordningens artikel 61 indeholder hjemmel til under visse betingelser at afslå anerkendelse og fuldbyrdelse af civilretlige krav, der er behandlet i forbindelse med retsforfølgning af en uagtsom lovovertrædelse.

Er den retsafgørelse, der ønskes anerkendt, appelleret eller begæret genoptaget, kan den ret, der behandler spørgsmålet om anerkendelse, udsætte sagen, jf. forordningens artikel 37.

Forordningens bestemmelser om fuldbyrdelse findes i artikel 38-52. Af artikel 38 fremgår, at en retsafgørelse, der kan fuldbyrdes i den stat, hvor afgørelsen er truffet, kan fuldbyrdes i en anden medlemsstat, når afgørelsen efter anmodning fra en berettiget part er erklæret eksigibel efter en særlig procedure, den såkaldte eksekvaturprocedure.

En anmodning om, at en afgørelse erklæres for eksigibel, fremsættes over for den ret eller kompetente myndighed, der er udpeget af medlemsstaten.

For Danmarks vedkommende er byretten udpeget som kompetent myndighed, jf. parallelaftalens artikel 2, stk. 2, litra h. Den stedlige kompetence,

dvs. hvilken byret anmodningen skal fremsættes overfor, afgøres af den forpligtedes bopæl eller fuldbyrdelsesstedet (forordningens artikel 39).

Fremgangsmåden ved anmodningens fremsættelse er som udgangspunkt overladt til medlemsstaterne (artikel 40). Forordningen indeholder dog visse bestemmelser herom. Af forordningens artikel 53-56 fremgår således, at anmodningen skal vedlægges en udskrift af retsafgørelsen og en attest udfærdiget af de kompetente myndigheder i domsstaten, jf. formularen i bilag V til forordningen. Af attesten fremgår bl.a., at retsafgørelsen kan fuldbyrdes i domsstaten.

I første instans skal der alene foretages en prøvelse af, om de formelle betingelser for fuldbyrdelse er opfyldt, dvs. om retsafgørelsen opfylder de nødvendige betingelser med hensyn til godtgørelsen af dens ægthed, og om en anmodningen er vedlagt en korrekt udfyldt attest, jf. forordningens artikel 53, og den forpligtede kan ikke på dette tidspunkt fremsætte indsigelser mod anmodningen, jf. forordningens artikel 41. Er de formelle betingelser opfyldt, erklæres retsafgørelsen for eksigibel. Afgørelsen meddeles den, der har indgivet anmodningen, og forkyndes, hvis anmodningen imødekommes, for den forpligtede, jf. artikel 42.

Retten prøver således ikke, om der foreligger en nægtelsesgrund som nævnt i artikel 34-35, herunder om dommen åbenbart strider mod grundlæggende retsprincipper, eller i udeblivelsesdomme om stævningen mv. var forkyndt for domfældte. Dette kan alene prøves i forbindelse med en appel.

Afgørelsen om eksigibilitet kan appelleres af begge parter, jf. forordningens artikel 43. For Danmarks vedkommende er landsretten appelinstans, jf. parallelaftalens artikel 2, stk. 2, litra i.

Forordningen indeholder kun en appelfrist for den forpligtede, såfremt afgørelsen erklæres eksigibel. Appelfristen er en måned, dog to måneder, hvis skyldneren har bopæl på en anden medlemsstats område. Derimod er der ikke fastsat nogen frist for fordringshaverens appel, hvis retten fastslår, at retsafgørelsen ikke er eksigibel.

I forbindelse med appelbehandlingen får parterne lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger, jf. artikel 43, stk. 2, hvorefter appellen behandles efter en kontradiktorisk procedure. Appelinstansen kan kun nægte at erklære en afgørelse eksigibel, hvis der foreligger en nægtelsesgrund som nævnt i artikel 34-35. Afgørelsen skal træffes hurtigst muligt.

Appelretten kan efter reglerne i forordningens artikel 46 udsætte sagen, såfremt den udenlandske retsafgørelse er appelleret eller begæret genoptaget, eller fristen herfor ikke er udløbet. Appelretten kan endvidere betinge fuldbyrdelsen af sikkerhedsstillelse.

Det er overladt til de enkelte medlemsstater at afgøre, om appelinstansens afgørelse kan indbringes for højere ret, jf. artikel 44. For Danmarks vedkommende vil landsrettens afgørelse som appelinstans kunne indbringes for Højesteret efter tilladelse fra Procesbevillingsnævnet, jf. parallelaftalens artikel 2, stk. 2, litra i.

Efter forordningens artikel 47 giver en afgørelse om eksigibilitet hjemmel til at anvende sikrende retsmidler, f.eks. arrest. Sikrende retsmidler er det eneste mulige retsskridt, så længe en afgørelse om eksigibilitet kan appelleres eller er under appel.

Forordningen indeholder herudover regler om delvis fuldbyrdelse (artikel 48), fuldbyrdelse af tvangsbøder (artikel 49) og om, at der ikke kan pålægges fordringshaveren at stille sikkerhed med den begrundelse, at pågældende er udlænding (artikel 51).

Har fordringshaveren fri proces eller været fritaget for gebyrer og omkostninger i domsstaten, gælder dette også i videst mulig omfang under eksekvatorsagen (artikel 50).

Der må ikke opkræves afgift mv. beregnet i forhold til sagens værdi i forbindelse med behandlingen af en anmodning om eksekvatur (artikel 52).

Når en retsafgørelse er erklæret eksigibel, sker fuldbyrdelse efter de nationale regler i fuldbyrdelsesstaten, hvilket for Danmarks vedkommende vil sige reglerne i retsplejeloven om tvangsfuldbyrdelse.

3.1.4. Officielt bekræftede dokumenter og retsforlig

Forordningens kapitel IV (artikel 57-58) indeholder bestemmelser om officielt bekræftede dokumenter og retsforlig.

Af bestemmelserne fremgår, at officielt bekræftede dokumenter, der er udstedt og eksigible i en medlemsstat, kan erklæres eksigible efter forordningens eksekvaturprocedure. Forordningen definerer ikke, hvad der skal forstås ved »officielt bekræftet dokument«, men der sigtes bl.a. til en ordning,

der er kendt i nogle EU-lande, hvorefter en notar kan bekræfte et privat dokument og give det en fuldbyrdelsespåtegning.

Desuden kan retsforlig, som er eksigible i oprindelseslandet, erklæres eksigible i en anden medlemsstat efter de samme regler, som gælder for officielt bekræftede dokumenter.

Den kompetente ret i fuldbyrdelsesstaten kan kun nægte at erklære et officielt bekræftede dokument eller et retsforlig for eksigibelt, såfremt fuldbyrdelsen åbenbart vil stride mod grundlæggende retsprincipper i fuldbyrdelseslandet. De øvrige nægtelsesgrunde i forordningen er efter deres indhold ikke relevante i forbindelse med disse dokumenter.

3.1.5. Øvrige spørgsmål

Forordningens kapitel V (artikel 59-65) indeholder almindelige bestemmelser. Artikel 60 indeholder en definition af selskaber og andre juridiske personers hjemsted.

Forholdet til andre retsakter reguleres i forordningens kapitel VII. Forordningen udelukker ikke anvendelsen af andre fællesskabsretsakter eller nationale gennemførelsesbestemmelser, som på særlige områder regulerer retternes kompetence eller anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, jf. forordningens artikel 67. Ifølge forordningens artikel 68 erstatter forordningen EF-domskonventionen mellem medlemsstaterne.

Forordningen erstatter endvidere en række konventioner (artikel 69 og 70). For Danmarks vedkommende gælder dette konventionen af 11. oktober 1977 mellem Finland, Island, Norge, Sverige og Danmark om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om privatretlige krav (den nordiske domskonvention).

Af forordningens artikel 71 fremgår, at forordningen ikke berører konventioner, hvori medlemsstaterne er parter, og som på særlige områder fastsætter regler for retternes kompetence og for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser.

Forordningen indeholder endelig i kapitel VIII (artikel 73-76) afsluttende bestemmelser.

3.2. Lugano-konventionen

I 1988 indgik EU's daværende medlemsstater og en række andre stater (hvoraf flere siden er blevet medlem af EU) Lugano-konventionen om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager. I dag har, ud over EU's medlemsstater, Schweiz, Norge og Island tilsluttet sig konventionen.

Med Lugano-konventionen udvidedes reglerne i den tidligere Bruxelles konvention fra 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, til at omfatte stater uden for EU.

I marts 2002 blev Bruxelles-konventionen erstattet af Bruxelles I-forordningen. Med henblik på at sikre parallelitet mellem de regler, der gælder inden for EU, og de regler, der gælder mellem EU-medlemsstaterne og de øvrige kontraherende stater i Lugano-konventionen, blev der indledt forhandlinger om en ny konvention, der skulle opdatere den eksisterende Lugano-konvention. Den nye Lugano-konvention blev undertegnet den 30. oktober 2007 og trådte i kraft den 1. januar 2010.

Den nye Lugano-konventions regler er i meget vidt omfang identiske med Bruxelles I-forordningens regler.

3.3. Værneting for personer, der ikke har bopæl i EU eller en kontraherende stat i Lugano-konventionen

I dansk ret er spørgsmålet om, hvorvidt personer og virksomheder mv., der ikke har bopæl eller hovedkontor i EU eller en kontraherende stat i Lugano-konventionen, kan sagsøges ved domstole her i landet, reguleret i retsplejelovens kapitel 22 om stedlig kompetence.

Efter retsplejelovens § 246 kan forbrugere i sager om forbrugeraftaler anlægge sag ved eget hjemting mod sådanne personer m.v., såfremt fremsættelsen af særligt tilbud eller reklamering i Danmark er gået forud for aftalens indgåelse, og forbrugeren her i landet har foretaget de dispositioner, der er nødvendige til indgåelse af aftalen. Efter § 246 kan der endvidere anlægges sag ved de retter, som efter de almindelige værnetingsregler har kompetence, herunder ved erhvervsværnetinget (§ 237), filialværnetinget (§ 238), fast ejendomsværnetinget (§ 241), opfyldelsesværnetinget (§ 242), retskrænkelsesværnetinget (§ 243) og et aftalt værneting (§ 245). En per-

son, der ikke har bopæl i EU eller en kontraherende stat i Lugano-konventionen, kan endvidere i sager, der vedrører formueretsforhold, sagsøges ved en dansk ret, hvis personen opholder sig i retskredsen ved stævningens forkyndelse (§ 246, stk. 2). Endelig kan både fysiske og juridiske personer sagsøges ved retten på det sted her i landet, hvor de ved sagens anlæg har gods, eller hvor det gods, kravet angår, befinder sig (§ 246, stk. 3).

3.4. Voldgift

I dansk ret er spørgsmålet om, hvilken kompetence domstole har i tvister, som skal afgøres ved voldgift, reguleret i voldgiftsloven, jf. lov nr. 553 af 24. juni 2005 som ændret ved lov nr. 106 af 26. februar 2008.

Den danske voldgiftslov er udformet med udgangspunkt i UNCITRALs Modellov for International Handelsvoldgift fra 1985. Loven er endvidere udformet i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser i henhold til New York-konventionen fra 1958 om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske voldgiftskendelser.

Det følger af voldgiftslovens § 8, stk. 1, 1. pkt., at retssager om tvister, der efter aftale mellem parterne skal afgøres ved voldgift, efter påstand afvises fra domstolene, medmindre voldgiftsaftalen er ugyldig eller voldgiftssagen af andre grunde ikke kan gennemføres. Afvisning sker således kun efter påstand. Nedlægges der påstand om afvisning, skal domstolene som udgangspunkt tage stilling til, om der foreligger en gyldig voldgiftsaftale, der omfatter den pågældende tvist. Der er dog ikke noget til hinder for, at domstolene afviser en retssag, som der ikke er værneting for i Danmark, uden at tage stilling til en påberåbt voldgiftsaftale.

Endvidere kan der under en retssag, som er anlagt efter, at der er indledt voldgiftssag, for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt tvisten hører under voldgiftsrettens kompetence, dog kun tages stilling til, om tvisten efter sin art kan afgøres ved voldgift, jf. § 8, stk. 1, 2. pkt.

Er retssagen anlagt, før der blev indledt voldgiftssag, kan retten under denne retssag prøve, om der foreligger en gyldig voldgiftsaftale, der omfatter den pågældende tvist. Finder retten, at der ikke foreligger en gyldig voldgiftsaftale, eller at voldgiftsaftalen ikke omfatter den tvist, der er anlagt retssag om, behandles retssagen på sædvanlig vis.

Finder retten derimod, at der foreligger en gyldig voldgiftsaftale, som omfatter den pågældende tvist, skal sagen som udgangspunkt afvises, hvis sagsøgte rettidigt har nedlagt påstand herom. Dette gælder dog ikke, hvis voldgiftssagen af andre grunde ikke kan gennemføres.

Er retssagen anlagt efter, at der blev indledt voldgiftssag, følger det af § 8, stk. 1, 2. pkt., at domstolene under denne retssag for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt tvisten hører under voldgiftsrettens kompetence, kun kan tage stilling til, om tvisten efter sin art kan afgøres ved voldgift. Domstolene kan og skal endvidere tage stilling til, om det er den samme tvist, der er indbragt for voldgiftsretten og domstolene.

Af § 8, stk. 2, følger, at selv om der er anlagt retssag som nævnt i stk. 1, kan voldgiftssag indledes og fortsættes, og der kan afsiges voldgiftskendelse, mens spørgsmålet er under behandling ved domstolene.

Efter § 9 kan domstolene efter anmodning fra en part iværksætte foreløbige retsmidler eller tvangsfuldbyrdelse, selv om tvisten efter parternes aftale skal afgøres ved voldgift. Det følger heraf, at det forhold, at en tvist skal afgøres ved voldgift, ikke afskærer en part fra at anmode om, at domstolene iværksætter foreløbige retsmidler eller tvangsfuldbyrdelse efter retsplejelovens regler herom. Dette gælder, hvad enten voldgiftssagen er indledt eller ej. Uanset at en tvist skal afgøres ved voldgift, kan en part således få foretaget arrest eller nedlagt forbud eller foretaget bevissikring efter retsplejelovens regler herom, når retsplejelovens betingelser for at få foretaget disse retsskridt er opfyldt. En part kan endvidere få gennemført tvangsfuldbyrdelse efter retsplejelovens regler herom, når betingelserne efter retsplejeloven herfor er opfyldt. Dette gælder, hvad enten der er tale om udlæg, tvangsfuldbyrdelse af andre krav end pengekrav, overtagelse til brugeligt pant eller gennemtvungelse ved umiddelbar fogedforretning.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

Hvis forslaget til forordning vedtages, skal Danmark i overensstemmelse med parallelaftalens bestemmelser inden 30 dage efter vedtagelsen meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark vil gennemføre indholdet af ændringerne, og om gennemførelsen kan ske administrativt eller kræver godkendelse i Folketinget, jf. pkt. 1 ovenfor.

Hvis forslaget til forordning vedtages, vurderes gennemførelsen af forslaget at have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet en gennemførelse i givet fald bl.a. vil kunne kræve ændringer i lov nr. 1536 af 20. december om Bruxelles I-forordningen m.v.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget til forordning vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

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

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, byretterne, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolenes Tjenestemandforening, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Datatilsynet, Danske Advokater, Advokatrådet, Foreningen Danske Inkassoadvokater, Dansk Retspolitisk Forening, Dansk Forening for Voldgift, Det Danske Voldgiftsinstitut, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Institut for Menneskerettigheder, Danske Regioner, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Aarhus Universitet (Juridisk Institut), Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet), Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Copenhagen Business School (Juridisk Institut), Handelshøjskolen i Århus (Juridisk Institut), Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Finansrådet, Realkreditrådet, Forsikring & Pension, DI-Organisation for erhvervslivet, Dansk Erhverv, Håndværksrådet, Lægemiddelindustriforeningen, Dansk Byggeri, Dansk Inkasso Brancheforening, Liberale Erhvervs Råd, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Dansk Ejendomsmæglerforening, De Danske Patentagenters Forening, Danmarks Rederiforening, Danske Speditører, Grundejerners Landsorganisation, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Fagligt Fælles Forbund, Handels- og Kontor-

funktionærernes Forbund, Dansk Told og Skatteforbund, Landbrugsrådet, Foreningen af Registrerede Revisorer, IT-Brancheforeningen, Finans og Leasing, Boligselskabernes Landsforening, Lejernes Landsorganisation, og Retssikkerhedsfonden.

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra Østre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Datatilsynet, Advokatrådet, Voldgiftsinstituttet, Voldgiftsnævnet for bygge- og anlægsvirksomhed, Institut for Menneskerettigheder, Danske Regioner, Syddansk Universitet, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Finansrådet, Realkreditrådet, DI-Organisation for erhvervslivet, Lægemedielindustriforeningen, Dansk Ejendomsmæglerforening, Danmarks Rederiforening, Dansk arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Fagligt Fælles Forbund, Ejendomsforeningen Danmark og Dansk Revisorforening.

5.1. Generelle bemærkninger

Østre Landsret, Sø- og Handelsretten, byretterne, Procesbevillingsnævnet, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Datatilsynet, Voldgiftsnævnet for bygge- og anlægsvirksomhed, Danske Regioner, Syddansk Universitet, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Finansrådet, Realkreditrådet, DI-Organisation for erhvervslivet, Lægemedielindustriforeningen, Dansk Ejendomsmæglerforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Fagligt Fælles Forbund og Danmarks Revisorforening har ingen bemærkninger til forslaget, mens Advokatrådet og Ejendomsforeningen Danmark generelt er positive over for forslaget.

Institut for Menneskerettigheder er overordnet set positive over for forslaget, men finder, at der er en række punkter – særligt vedrørende injurieturisme – som må søges afklaret under forhandlingerne.

Landsorganisationen i Danmark oplever problemer med fuldbyrdelse af retsafgørelser i udlandet og finder ikke, at forslaget effektivt afhjælper disse problemer.

Domstolsstyrelsen finder, at ændringerne af forordningen, herunder særligt afskaffelse af eksekvatur og udvidelse af anvendelsesområdet til også at omfatte sagsøgte med bopæl uden for EU, vil kunne medføre en merbelastning for domstolene.

5.2. Eksekvatur

Landsorganisationen i Danmark og Danmarks Rederiforening er positive over for, at eksekvaturproceduren bortfalder, således at administrative byrder ved fuldbyrdelse af retsafgørelser minimeres. Advokatrådet støtter ligeledes afskaffelsen af eksekvatur under forudsætning af, at der oprettholdes visse minimumsgarantier for den domfældte. Kontrollen med disse minimumsgarantier bør efter Advokatrådets opfattelse som hovedregel ligge hos domstolene i fuldbyrdelsesstaten.

Advokatrådet og Institut for Menneskerettigheder finder ikke, at såkaldt materiel ordre public bør afskaffes. Begge finder således, at der også fremover bør være adgang til en særskilt prøvelse for domfældte ved domstolene i fuldbyrdelsesstaten, hvis en tvangsfuldbyrdelse vil være i åbenbar strid med fuldbyrdelsesstatens grundlæggende retsprincipper.

Advokatrådet anfører endvidere, at den nuværende afslagsgrund i Bruxelles I-forordningens artikel 35, stk. 1, bør bibeholdes. Efter bestemmelsen skal domstolene i fuldbyrdelsesstaten i forsikringsager, forbrugersager og sager undergivet enekompetence efter Bruxelles I-forordningens artikel 22 efterprøve, om domsstaten har anvendt værnetingsgrundlag rigtigt.

5.3. Forordningens anvendelse i den internationale retsorden

Danmarks Rederiforening støtter, at forordningens anvendelsesområde udvides til også at omfatte personer med bopæl uden for EU. Foreningen anfører, at indførelsen af forum necessitatis-værneting i forslaget artikel 26 vil skabe uklarhed og risiko for misbrug.

Advokatrådet bemærker, at udvidelsen af anvendelsesområdet til også at omfatte personer med bopæl uden for EU i første omgang er et politisk spørgsmål. Advokatrådet finder, at en udvidelse af anvendelsesområdet vil kunne føre til en større forudsigelighed for udenlandske og europæiske parter, men at reglerne bør udformes med forsigtighed, da brugen af eksorbitante værneting generelt set bør minimeres. Advokatrådet støtter den foreslåede parallelle anvendelse af Bruxelles I-forordningens værnetingsregler. Advokatrådet anfører endvidere, at forum necessitatis (dvs. at en sag kan behandles, selvom ingen medlemsstats domstole er kompetente, hvis det er nødvendigt for at sikre en retfærdig rettergang) og en regel om forholdet mellem parallelle sager i EU og i udlandet er hensigtsmæssige

og nødvendige. Advokatrådet finder, at det foreslåede godsværneting i forslagens artikel 25 bør begrænses således, at godsets værdi bør svare til eller være højere end sagsøgerens krav, ligesom kravet om anden tilknytning i EU bør udskiftes med et krav om, at sagsøger skal have bopæl i EU, så godsværnetinget ikke kan anvendes af parter med bopæl uden for EU. Advokatrådet finder endvidere, at gods bør omfatte fast ejendom.

5.4. Værnetingsaftaler

Advokatrådet, Landsorganisationen i Danmark og Danmarks Rederiforening er positive over for en styrkelse af bestemmelsen om værnetingsaftaler, således at der indføres en regel om enekompetence i sager om gyldigheden af en eksklusiv værnetingsaftale til fordel for domstolen eller domstolene i det land, som efter aftalen har enekompetence.

Advokatrådet støtter endvidere idéen om en lovvalgsregel for såkaldt materiel gyldighed af værnetingsaftaler, men finder, at den foreslåede regel i artikel 23, stk. 1, er en bevarelse af status quo. Advokatrådet foreslår i stedet to alternative lovvalgsregler. Den første mulighed er en lovvalgsregel, hvorefter materiel gyldighed skal være underlagt loven i det land, hvis domstole har kompetence efter værnetingsaftalen eller, hvis parterne har aftalt lovvalget, loven i det aftalte land. Den anden mulighed er en lovvalgsregel, hvorefter materiel gyldighed skal være underlagt loven i det land, hvis domstole har kompetence efter værnetingsaftalen, eller i kontraktforhold den lov, som kontrakten er underlagt.

Endelig finder Advokatrådet, at forslagens artikel 24, stk. 2, hvorefter stævningen i forsikringsager, forbrugersager og sager om individuelle arbejdsaftaler skal indeholde oplysninger til den sagsøgte om dennes ret til at bestride rettens kompetence og om retsvirkningerne ved at give møde, bør udvides til at gælde alle sager, hvor sagsøgte er selvmøder.

5.5. Forholdet mellem forordningen og voldgift

Voldgiftsinstituttet støtter, at voldgift generelt ikke omfattes af forordningens anvendelsesområde, da det vil kunne føre til retsusikkerhed, så virksomheder i EU presses til at acceptere aftaler om voldgiftsretter med hjemsted uden for EU.

Advokatrådet finder, at de gældende regler om forholdet til voldgift fungerer tilfredsstillende, hvorfor der ikke er behov for ændringer på området.

Voldgiftsinstituttet og Danmarks Rederiforening støtter forslaget artikel 29, stk. 4, hvorefter domstolene i en medlemsstat efter påstand skal anerkende en voldgiftsrets eller domstols afgørelse om voldgiftsrettens kompetence afsagt i den anden medlemsstat, som udgør voldgiftsrettens hjemsted. Danmarks Rederiforening ønsker dog præciseret, at bestemmelsen ikke medfører, at der skabes EU-kompetence vedrørende voldgift.

Voldgiftsinstituttet finder, at fastlæggelsen af en definition af voldgiftsrettens hjemsted bør overlades til national ret eller alternativt bør tilpasses UNCITRALs Modellov for International Handelsvoldgift fra 1985.

Endelig støtter Voldgiftsinstituttet artikel, at der gives parterne i verserende voldgiftssager ved voldgiftsretter med hjemsted i en medlemsstat mulighed for at anmode om foreløbige retsmidler ved domstole i andre medlemsstater.

5.6. Litispendens og foreløbige retsmidler

Advokatrådet finder, at de gældende regler om litis pendens og indbyrdes sammenhængende krav fungerer tilfredsstillende, og det skønnes derfor ikke formålstjenstligt at indføre en tidsfrist, hvorimod **Landsorganisationen i Danmark** støtter indførelsen af en 6 måneders frist for den enkelte ret til at fastslå sin kompetence.

Efter Advokatrådets opfattelse fungerer de gældende regler om foreløbige retsmidler tilfredsstillende, og der er derfor ikke et væsentligt behov for større ændringer. **Landsorganisationen i Danmark** bemærker, at forslaget vil indskrænke anvendelsesområdet for arrest, hvilket organisationen er imod.

5.7. Forbedring af adgangen til retlig prøvelse

Landsorganisationen i Danmark støtter, at arbejdstagere får adgang til at anlægge sag mod flere arbejdsgivere inden for beskæftigelsesområdet, når kravene er snævert forbundne.

Advokatrådet bemærker, at forslaget artikel 27 om domstolens pligt til at afvise sagen, hvis den ikke har kompetence forekommer vidtgående og i stedet bør udformes, så pligten alene gælder udeblivelsessager, sager om

forsikring, forbrugeraftaler eller individuelle arbejdsaftaler, stiltiende værnetingsaftaler samt sager om enekompetence.

Danmarks Rederiforening finder, at forslagens artikel 85 om arbejdstageres og arbejdsgiveres ret til at tage kollektive skridt bør slettes.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at problemerne med den gældende eksekvaturprocedure, ineffektive værnetingsaftaler og forholdet mellem voldgift og forordningen skyldes reglerne i gældende EU-ret og derfor kun kan løses ved EU-lovgivers mellemkomst. Det er endvidere nødvendigt at foretage en harmonisering af kompetencereglerne angående sagsøgte med bopæl eller hjemsted uden for EU for at skabe lige vilkår for virksomheder, der er aktive på det indre marked, og sikre, at de rettigheder, ”svagere parter” har i henhold til EU-retten, kan håndhæves. Dette kan ikke gennemføres af medlemsstaterne alene.

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

7. Andre landes kendte holdninger

Storbritannien og Irland har tilkendegivet, at de ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af forordningen. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet set positiv over for forslaget. Der vil dog være en række punkter, som må søges afklaret nærmere under forhandlingerne.

9. Europa-Parlamentet

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

Forslaget har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været behandlet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 29. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen er forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24.-25. februar 2011

Dagsordenspunkt 7: Forslag til Rådets og Europa-Parlamentets forordning om en fælles europæisk købelov

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Forslaget er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2011) 0284 endelig

Resumé

Forslaget til forordning er ikke omfattet af retsforbeholdet. Det forventes, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011 vil være en orienterende drøftelse af forslaget til forordning om en fælles europæisk købelov. Ifølge forslaget vil den fælles europæiske køberet på frivilligt grundlag kunne anvendes af kontraktparter som et alternativ til de enkelte medlemslandes køberetlige regler. Forslaget indeholder bl.a. regler om fortolkning af aftalen, urimelige aftalevilkår, parternes pligter og rettigheder ved aftaler om køb af varer mv. Det er regeringens helt foreløbige vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. For Danmark er det helt centralt, at en række tvivlsspørgsmål om forslagets indhold og rækkevidde bliver afklaret, og en nærmere stillingtagen til forslaget må afvente denne afklaring.

1. Baggrund

Kommissionen offentliggjorde i 2003 en handlingsplan (KOM(2003) 68), hvori den bl.a. foreslog, at der – med henblik på at forbedre den europæiske aftaleret og gøre den mere ensartet – indføres en fælles referenceramme, der omfatter fælles principper, definitioner og standardregler, som lovgivningsmyndighederne på EU-plan skal anvende ved udarbejdelse eller ændring af lovgivning. Kommissionen etablerede herefter et internationalt akademisk netværk, der skulle lave en forberedende juridisk analyse med henblik på vedtagelse af en sådan fælles referenceramme. Netværkets arbejde blev i 2009 afsluttet med offentliggørelsen af et udkast til en fælles referenceramme (Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference (DCFR)).

I det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender (Stockholm-programmet), som medlemsstaterne vedtog i december 2009, opfordrer Det Europæiske Råd Kommissionen til at fremsætte et forslag til

en fælles referenceramme og til at undersøge behovet for eventuelle yderligere tiltag på dette område nærmere.

Kommissionen nedsatte på den baggrund i april 2010 en ekspertgruppe, der skulle undersøge, om der kan indføres et brugervenligt europæisk aftaleretligt instrument, som vil kunne gavne forbrugerne og erhvervslivet, og som samtidig kan garantere den retlige sikkerhed.

Kommissionen udarbejdede endvidere en grønbog, som blev sendt i høring den 1. juli 2010. Grønbogen indeholder syv modeller, som Kommissionen ser som mulige løsninger for indførelsen af et europæisk aftaleretligt instrument med henblik på at styrke det indre marked. Det drejer sig om 1) offentliggørelse af ekspertgruppens resultater, 2) en officiel ”værktøjskasse” for lovgivende myndigheder, 3) en kommissionshenstilling om europæisk aftaleret, 4) en forordning om indførelse af en frivillig europæisk aftaleret, 5) et direktiv om europæisk aftaleret, 6) en forordning om indførelse af europæisk aftaleret og 7) en forordning om indførelse af europæisk civillov.

Den 3. maj 2011 afgav ekspertgruppen sin rapport om et muligt fremtidigt EU-instrument om en europæisk kontraktsret. Rapporten indeholder et udkast til retsakt, der kan finde anvendelse både i forhold til forbruger aftaler og aftaler mellem erhvervsdrivende, og som indeholder regler om bl.a. aftaleindgåelse, fortolkning af aftalen, urimelige aftalevilkår, parternes forpligtelser og misligholdelsesbeføjelser, erstatning og rentebetaling mv. samt regler om forældelse.

Kommissionen fremsatte den 11. oktober 2011 forslag til Rådets og Europa-Parlamentets forordning om en fælles europæisk købelov. Forslaget bygger på løsningsmodel 4 i Kommissionens grønbog, det vil sige en fælles europæisk købelov, som på frivilligt grundlag kan anvendes af kontraktparter som et alternativ til de enkelte medlemslandes aftale- og køberetlige regler.

2. Indhold

Forslaget er fremsat med henvisning til TEUF artikel 114, hvorefter der kan vedtages foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion.

Forslaget består af tre dele: En forordning, bilag I (en fælles europæisk købelov) og bilag II (standardoplysninger, som sælgeren skal give forbrugeren inden indgåelsen af en aftale om at anvende den fælles europæiske købelov).

I det følgende beskrives hovedelementerne i forslaget.

2.1. Forordningen

Forordningen indeholder bl.a. bestemmelser om formål og anvendelsesområde.

Ifølge forslaget er det overordnede formål med forordningen således at forbedre betingelserne for det indre markeds etablering og funktion ved at fastsætte fælles aftaleretlige regler.

Den fælles europæiske køberet kan ifølge forslaget anvendes på grænseoverskridende aftaler om køb af varer, aftaler om levering af digitalt indhold og aftaler om levering af tilknyttede tjenesteydelser, *når aftalparterne er enige herom*. Aftaler med et blandet formål (dvs. aftaler der indeholder andre elementer end køb af varer, levering af digitalt indhold og levering af tilknyttede tjenesteydelser) og forbrugerkreditaftaler er derimod undtaget fra forordningens anvendelsesområde.

Ved en grænseoverskridende aftale mellem erhvervsdrivende forstås en aftale, hvor parterne har sædvanligt opholdssted i forskellige lande, hvoraf mindst et landene er en medlemsstat. En aftale mellem en erhvervsdrivende og en forbruger anses for at være grænseoverskridende, hvis forbrugers adresse, leveringsadressen eller faktureringsadressen er *beliggende* i et andet land end den adresse, hvor den erhvervsdrivende *har sædvanligt opholdssted*, og mindst et af disse lande er en medlemsstat. *Selskaber, foreninger og andre juridiske personer har efter forslaget sædvanligt opholdssted der, hvor de har deres hovedkvarter. En erhvervsdrivende, der er en fysisk person, har sædvanligt opholdssted, der hvor den pågældende har sin hovedvirksomhed.*

Ifølge forslaget kan den fælles europæiske købelov anvendes, hvis sælgeren er erhvervsdrivende. Hvis alle parter i aftalen er erhvervsdrivende, kan den fælles europæiske købelov dog kun anvendes, hvis mindst én af parterne er en lille eller mellemstor virksomhed. Ved en lille eller mellemstor virksomhed forstås en virksomhed, som beskæftiger færre end 250 perso-

ner, og som har en årsomsætning på højst 50 millioner euro eller en årlig balance på højst 43 millioner euro.

Anvendelsen af den fælles europæiske køberet er frivillig og forudsætter, at kontraktparterne indgår aftale herom. I forbrugeraftaler er en aftale om anvendelse af den fælles europæiske købelov kun gyldig, hvis forbrugers samtykke er givet i en udtrykkelig erklæring, der er adskilt fra selve aftalen om kontraktindgåelse. *Endvidere er det en betingelse for aftalens gyldighed, at den erhvervsdrivende giver forbrugeren en standardmeddelelse, der beskriver forbrugers rettigheder i henhold til den fælles europæiske købelov. Den erhvervsdrivendes manglende indhentelse af samtykke eller udlevering af standardmeddelelsen skal kunne sanktioneres.*

Når parterne har aftalt at anvende den fælles europæiske købelov, vil reglerne i forordningen udtømmende gøre op med de spørgsmål, som er reguleret af forordningen, og det vil således ikke være muligt for parterne at anvende andre nationale regler.

Den fælles europæiske købelov dækker de fleste aspekter ved indgåelse af aftaler. For så vidt angår aspekter, der ikke reguleres i den fælles europæiske købelov (f.eks. spørgsmål om fuldmagt), vil de nationale civilretlige regler fortsat finde anvendelse i den henseende.

Medlemslandene har mulighed for at fastsætte, at den fælles europæiske købelov også skal kunne finde anvendelse på indenlandske aftaler mellem erhvervsdrivende og *indenlandske* forbrugeraftaler. Medlemslandene har endvidere mulighed for at fastsætte, at den fælles europæiske køberet skal kunne finde anvendelse på aftaler, hvor alle parterne er erhvervsdrivende, men hvor ingen af parterne er en lille eller mellemstor virksomhed.

2.3. Bilag I – fælles europæiske købelov

2.3.1. Almindelige principper og anvendelse

Forslaget indeholder nogle generelle aftaleretlige principper, herunder princippet om, at parterne skal handle i overensstemmelse med hæderlig forretningsetik og redelig handlemåde. Endvidere fastlægges princippet om aftalefrihed, dvs. at parterne frit kan indgå aftaler og bestemme indholdet heraf, medmindre såkaldte ufravigelige bestemmelser er til hinder herfor. Det fastslås også, at der som udgangspunkt ikke gælder formkrav for aftalers indgåelse.

Herudover indeholder forslaget regler om anvendelse af forskellige aftalereetlige begreber. Det fastslås således bl.a., hvad der skal forstås ved f.eks. standardvilkår, aftaler med blandende formål og ensidige erklæringer. Der er endvidere fastsat generelle regler om, hvordan en aftale bringes til ophør, hvordan meddelelser skal gives, og hvordan frister beregnes.

2.3.2. Aftaleindgåelse

2.3.2.1. Oplysningskrav

Forslaget indeholder en række bestemmelser om den erhvervsdrivendes oplysningspligt. Der sondres i den forbindelse mellem forbrugeraftaler og aftaler mellem erhvervsdrivende.

Den erhvervsdrivende skal ifølge forslaget give forbrugeren en række centrale oplysninger, inden en aftale indgås, eller inden forbrugeren bliver bundet af et tilbud. Det drejer sig bl.a. om oplysninger om varens væsentligste karakteristika, den erhvervsdrivendes kontaktoplysninger, aftalevilkårene, den samlede pris og eventuelle yderligere omkostninger til f.eks. fragt. Oplysningskravene gælder dog ikke, når aftalen omfatter dagligdags transaktioner, som opfyldes umiddelbart på tidspunktet for aftalens indgåelse.

Ved fjernsalgsaftaler – dvs. aftaler, som indgås uden parternes samtidige fysiske tilstedeværelse – og aftaler indgået uden for fast forretningssted gælder visse yderligere oplysningskrav. Den erhvervsdrivende skal således forud for indgåelse af sådanne aftaler give forbrugeren yderligere oplysninger om bl.a. fortrydelsesret, herunder betingelser, tidsfrister og proceduren for at gøre denne ret gældende.

Visse fjernsalgsaftaler og aftaler indgået uden for fast forretningssted er dog generelt undtaget fra oplysningspligten. Det drejer sig bl.a. om aftaler om levering af fødevarer, drikkevarer eller andre varer til husholdningens løbende forbrug, som ofte eller regelmæssigt leveres af den erhvervsdrivende til forbrugers hjem, bopæl eller arbejdsplads.

Den erhvervsdrivende skal give forbrugeren oplysningerne på en klar og forståelig måde. Der stilles endvidere krav om, at oplysningerne i fjernsalgsaftaler gives på en måde, der er passende under hensyn til den anvendte fjernkommunikationsteknik, og at oplysningerne ved aftaler indgået

uden for fast forretningssted udleveres på papir, eller hvis forbrugeren samtykker heri, i form af et andet varigt medium.

Herudover stilles der ifølge forslaget visse yderligere formelle krav ved aftaler indgået uden for fast forretningssted og fjernsalgsaftaler. Ved aftaler indgået uden for fast forretningssted har den erhvervsdrivende således bl.a. pligt at give forbrugeren en kopi af den underskrevne aftale eller bekræftelsen af aftalen på papir, eller hvis forbrugeren samtykker heri, på et andet varigt medium. Ved fjernsalgsaftaler stilles der bl.a. krav om, at den erhvervsdrivende ved telefonisk henvendelse til forbrugeren med henblik på aftaleindgåelse opgiver sit navn og telefonopkaldets kommercielle sigte ved begyndelsen af samtalen. En fjernsalgsaftale, der indgås telefonisk, er kun gyldig, hvis forbrugeren har underskrevet tilbuddet og sendt sit skriftlige samtykke til aftaleindgåelse.

I forbrugeraftaler har den erhvervsdrivende bevisbyrden for, at de nødvendige oplysninger er givet. Parterne kan ikke til skade for forbrugeren fravige bestemmelserne om oplysningspligt.

Med hensyn til den erhvervsdrivendes pligt til forud for indgåelse af en aftale med en anden erhvervsdrivende fremgår det af forslaget, at den erhvervsdrivende, der skal levere en vare eller ydelse, har pligt til på passende måde at give de oplysninger om varens, det digitale indholds eller den tilknyttede tjenesteydelses vigtigste egenskaber, som den pågældende har eller burde have, og som det ville være i strid med hæderlig forretningskik og redelig handlemåde ikke at give den anden part.

Hvis en part har tilsidesat oplysningspligten, er parten ansvarlig for tab, som den anden part måtte lide som følge heraf. Hvis den erhvervsdrivende ikke har opfyldt kravene til oplysning om yderligere omkostninger eller andre udgifter, eller om omkostningerne ved tilbagelevering af varerne, er forbrugeren ikke forpligtet til at betale disse yderligere omkostninger eller andre udgifter.

2.3.2.2. Tilbud og accept

Forslaget indeholder en række bestemmelser om indgåelse af en bindende aftale (tilbud og accept).

Ifølge forslaget udgør et forslag om indgåelse af aftale et tilbud, når hensigten med forslaget er, at det skal føre til en aftale, hvis det accepteres, og

forslaget har et indhold, der er tilstrækkeligt bestemt til, at der kan foreligge en aftale. Et tilbud kan fremsættes over for en eller flere personer. Et forslag, der fremsættes over for en ubestemt kreds, kan dog ikke anses som et tilbud, medmindre andet fremgår af omstændighederne.

Et tilbud får efter forslaget virkning, når det kommer frem til tilbudsmotageren. Tilbuddet kan tilbagekaldes, hvis tilbagekaldelsen når frem til modtageren af tilbuddet, inden denne har accepteret tilbuddet, eller – i tilfælde af stiltiende accept – inden aftalen er indgået. Tilbuddet kan dog ikke tilbagekaldes, hvis det er gjort uigenkaldeligt, hvis der er angivet en bestemt frist for accept af tilbuddet, eller hvis det af andre grunde var rimeligt, at modtageren af tilbuddet med rette antog, at det var uigenkaldeligt og handlede i tillid hertil.

Når et afslag på tilbud kommer frem til tilbudsgiveren, bortfalder tilbuddet.

Om accept af tilbud fremgår det af forslaget, at enhver form for erklæring eller anden adfærd fra tilbudsmotageren, der udtrykker enighed i tilbuddet, anses som en accept. Det anføres udtrykkeligt, at tavshed eller passivitet ikke i sig selv kan anses for accept af tilbud.

Accepterer tilbudsmotageren tilbuddet, er aftalen indgået, når accepten kommer frem til tilbudsgiveren. Accept af tilbud får kun virkning, hvis accepten kommer frem til tilbudsgiveren inden udløbet af den acceptfrist, der er fastsat i tilbuddet. Har tilbudsgiveren ikke fastsat en acceptfrist, får accepten virkning, hvis den kommer frem til tilbudsgiveren inden en rimelig frist efter fremsættelsen af tilbuddet.

Hvis en accept kommer for sent frem, får accepten dog virkning som accept af tilbuddet, hvis tilbudsgiveren uden unødigt ophold meddeler tilbudsmotageren, at tilbudsgiveren anser det for en gyldig accept. Fremgår det af et brev eller en anden meddelelse, der indeholder en forsinket accept af tilbuddet, at brevet eller meddelelsen er blevet sendt under sådanne omstændigheder, at brevet eller meddelelsen var kommet frem til tilbudsgiveren i rette tid, hvis forsendelsen var forløbet på sædvanlig vis, har den forsinkede accept virkning som en accept. Det gælder dog ikke, hvis tilbudsgiveren uden unødigt ophold meddeler tilbudsmotageren, at acceptfristen er udløbet.

Et svar til tilbudsmotageren, der fastsætter eller forudsætter yderligere eller ændrede aftalevilkår, som væsentligt ændrer vilkårene i tilbuddet, anses for et afslag i forbindelse med et nyt tilbud.

2.3.2.3. Fortrydelsesret

Der er i forslaget fastsat regler om forbrugerens fortrydelsesret ved fjernsalgsaftaler og aftaler indgået uden for fast forretningssted mellem erhvervsdrivende og forbrugere.

Forbrugeren har ifølge forslaget således som udgangspunkt en ret til uden angivelse af nogen grund at fortryde en fjernsalgsaftale eller en aftale indgået uden for fast forretningssted. For aftaler indgået uden for fast forretningssted er det dog en betingelse, at den samlede pris i henhold til aftalen overstiger et beløb svarende til 50 euro på tidspunktet for aftalens indgåelse.

Selv om der foreligger en fjernsalgsaftale eller en aftale indgået uden for fast forretningssted, er en række aftaletyper ifølge forslaget undtaget fra fortrydelsesret. Det drejer sig bl.a. om aftaler om levering af fødevarer, drikkevarer eller andre varer til husholdningens løbende forbrug, aftaler om levering af varer eller digitalt indhold, som er fremstillet efter forbrugers specifikationer, og aftaler om levering af varer, som efter levering på grund af deres art uundgåeligt bliver blandet sammen med andre varer. Fortrydelsesfristen er ifølge forslaget 14 dage og løber som udgangspunkt fra tidspunktet for varens levering. Har den erhvervsdrivende forud for aftalen ikke givet forbrugeren oplysning om fortrydelsesretten, udløber fristen dog først 1 år efter udløbet af den oprindelige fortrydelsesfrist, eller 14 dage efter det tidspunkt, hvor den erhvervsdrivende giver forbrugeren oplysning om fortrydelsesretten, hvis oplysningerne gives inden 1 år efter udløbet af den oprindelige fortrydelsesfrist.

Hvis forbrugeren ønsker at gøre fortrydelsesretten gældende, skal vedkommende give den erhvervsdrivende meddelelse herom inden fristens udløb. Forbrugeren kan i den forbindelse benytte sig af den standardformular, der fremgår af appendiks 2 til forslaget, eller en utvetydig erklæring om, at fortrydelsesretten benyttes. Meddelelsen er rettidig, hvis den sendes inden fortrydelsesfristens udløb. Forbrugeren har bevisbyrden for, at den pågældende har benyttet sin fortrydelsesret inden fortrydelsesfristens udløb.

Retsvirkningen af, at en aftale fortrydes, er, at den erhvervsdrivendes og forbrugerens forpligtelser ophører. Er der tale om en situation, hvor forbrugeren har afgivet tilbud, ophører forpligtelsen til at indgå aftalen.

For den erhvervsdrivende indebærer forbrugeren benyttelse af fortrydelsesretten visse forpligtelser. Den erhvervsdrivende er således forpligtet til at refundere ethvert beløb, herunder eventuelle leveringsomkostninger, som den erhvervsdrivende har modtaget fra forbrugeren. Beløbet skal tilbagebetales til forbrugeren uden unødigt ophold og senest 14 dage efter den dato, hvor den erhvervsdrivende har modtaget meddelelsen fra forbrugeren om, at fortrydelsesretten gøres gældende.

Er der tale om en aftale vedrørende salg af en vare, er den erhvervsdrivende, medmindre den erhvervsdrivende har påtaget sig selv at afhente varen, berettiget til at tilbageholde det modtagne beløb indtil det tidspunkt, hvor den erhvervsdrivende har modtaget varen retur fra forbrugeren, eller – hvis dette tidspunkt ligger tidligere – indtil det tidspunkt, hvor forbrugeren har fremlagt dokumentation for, at varen er returneret.

Benyttelse af fortrydelsesretten indebærer endvidere visse forpligtelser for forbrugeren. Forbrugeren skal således returnere varerne til den erhvervsdrivende eller én, der handler på vegne af den erhvervsdrivende. Medmindre den erhvervsdrivende har tilbudt at afhente varen, skal dette ske senest 14 dage efter den dato, hvor forbrugeren har givet den erhvervsdrivende meddelelse om, at aftalen fortrydes. Returneringen af varen anses for rettidig, hvis varen tilbageleveres inden fristens udløb. Forbrugeren bærer som udgangspunkt de direkte omkostninger ved tilbagelevering af varen.

Parterne kan ikke til skade for forbrugeren fravige bestemmelserne om fortrydelsesret.

2.3.2.4. Ugyldighed

Forslaget indeholder en række bestemmelser om aftalers ugyldighed. Ugyldighedsgrundene er ifølge forslaget vildfarelse, svig, trusler og udnyttelse. En part er således under visse nærmere betingelser ikke bundet af en aftale, hvis en af disse ugyldighedsgrunde foreligger.

Forslaget indeholder nærmere bestemmelser om, hvordan en part, som ønsker at gøre ugyldighed gældende, skal forholde sig. Hvis en part ikke ønsker at være bundet af aftalen som følge af en af de nævnte ugyldig-

hedsgrunde, skal parten således give meddelelse herom til den anden part. En sådan meddelelse skal gives inden for 6 måneder, hvis parten påberåber sig en vildfarelse, og inden for 1 år, hvis parten påberåber sig svig, trusler eller udnyttelse. Fristen regnes fra det tidspunkt, hvor den part, der ikke ønsker at være bundet af aftalen, bliver bekendt med de relevante omstændigheder eller bliver i stand til at handle frit.

Hvis en part udtrykkeligt eller stiltiende godkender aftalen efter at være blevet bekendt med de relevante omstændigheder eller efter at være blevet i stand til at handle frit, kan parten ikke længere erklære ikke at være bundet af aftalen.

Med hensyn til retsvirkningerne af ugyldighed følger det af forslaget, at en aftale, som en part kan afgive meddelelse om ikke at være bundet af, er gyldig, indtil en sådan meddelelse afgives. Når meddelelsen er afgivet, er aftalen ugyldig med tilbagevirkende kraft.

En part, der har ret til at afgive meddelelse om ikke at være bundet af en aftale som følge af ugyldighed, eller som inden fristens udløb eller inden godkendelse af aftalen havde ret hertil, har ret til erstatning for tab som følge af ugyldighedsgrunden. Det er uden betydning for retten til erstatning, om parten har givet meddelelse om ikke at være bundet af aftalen.

Parterne kan ikke aftale, at rettigheder og beføjelser som følge af svig, trusler eller udnyttelse skal fraviges eller begrænses. I forholdet mellem en erhvervsdrivende og en forbruger kan parterne endvidere ikke til skade for forbrugeren aftale, at rettigheder og beføjelser som følge af en vildfarelse skal fraviges eller begrænses.

Det bemærkes i den forbindelse, at de spørgsmål, som ikke behandles i den fælles europæiske købelov, reguleres af de allerede gældende nationale bestemmelser. Det drejer sig bl.a. om aftalers ugyldighed som følge af manglende retsevne eller ulovlig eller amoralsk handlemåde.

2.3.3. Aftalens indhold

2.3.3.1. Fortolkning og udfyldning

Forslaget indeholder en række bestemmelser om fastlæggelse af aftalens indhold ved fortolkning og udfyldning af aftalen.

I forslaget fastslås en almindelig fortolkningsregel om, at aftaler skal fortolkes i overensstemmelse med parternes fælles hensigt. Det gælder også, selv om en sådan fortolkning afviger fra den sædvanlige forståelse af de udtryk, der er anvendt i aftalen.

Der er i forslaget opregnet en række relevante faktorer ved fortolkningen af en aftale. Der skal ved fortolkningen således tages hensyn til bl.a. omstændighederne ved aftaleindgåelse, parternes adfærd, sædvaner, tidligere praksis mellem parterne, aftalens art og formål samt hæderlig forretningsskik og redelig handlemåde.

Endvidere indeholder forslaget nogle særlige fortolkningsregler. Det fastslås således bl.a., at et aftalevilkår, der har været individuelt forhandlet, har forrang frem for et standardvilkår, at et aftalevilkår i en aftale mellem en erhvervsdrivende og en forbruger i tilfælde af tvivl skal fortolkes til fordel for forbrugeren, og at et aftalevilkår, der ikke har været individuelt forhandlet, skal fortolkes mod den part, der har affattet vilkåret.

Herudover er der i forslaget fastsat en række udfyldningsregler – dvs. regler om fastlæggelse af aftalens nærmere indhold og retsvirkninger – når aftalen ikke giver støtte for nogen bestemt løsning.

I aftaler mellem erhvervsdrivende er parterne ifølge forslaget bundet af sædvaner, som de er blevet enige om skal finde anvendelse, og enhver praksis, der er blevet fulgt i forholdet mellem dem. Parterne er endvidere bundet af sædvaner, som erhvervsdrivende i samme situation ville anse for almindeligt gældende.

Hvis et spørgsmål ikke er reguleret i aftalen, sædvane eller praksis eller i den fælles europæiske købelov, kan der navnlig under hensyn til aftalens art og formål, omstændighederne ved aftaleindgåelsen, hæderlig forretningsskik og redelig handlemåde indfortolkes yderligere aftalevilkår.

Endvidere kan aftalevilkår, der kan udledes af erklæringer fremsat af den erhvervsdrivende forud for aftaleindgåelsen, efter omstændighederne indgå som et vilkår i aftalen. Det gælder dog ikke, hvis den anden part ved aftalens indgåelse vidste eller burde vide, at erklæringen var urigtig eller af andre grunde ikke kunne anses som et vilkår, eller hvis erklæringen ikke kunne have virket bestemmende for den anden parts beslutning om at indgå aftalen.

Hvis en skriftlig aftale indeholder en klausul, der bestemmer, at aftaledokumentet indeholder samtlige aftalevilkår (en fuldstændighedsklausul), indgår eventuelle tidligere erklæringer mv., som ikke er indeholdt i dokumentet, ikke i aftalen. Medmindre andet er bestemt i aftalen, er en fuldstændighedsklausul dog ikke til hinder for, at parternes tidligere erklæringer kan anvendes ved fortolkning af aftalen. I forbrugeraftaler er forbrugeren ikke bundet af fuldstændighedsklausuler.

2.3.3.2. Urimelige aftalevilkår

Forslaget indeholder regler om urimelige aftalevilkår, der ikke har været individuelt forhandlet (standardvilkår). Der sondres i den forbindelse mellem aftalevilkår i henholdsvis forbrugeraftaler og aftaler indgået mellem erhvervsdrivende.

I forbrugeraftaler fastslås en generel pligt til åbenhed om standardvilkår. En erhvervsdrivende har således pligt til at sikre sig, at sådanne vilkår er affattet og formidlet i et klart og forståeligt sprog.

Et standardvilkår i forbrugeraftaler anses ifølge forslaget som urimeligt, hvis det vil være stridende med hæderlig forretningsskik og redelig handlemåde og bevirke en væsentlig ubalance i parternes rettigheder og forpligtelser til skade for forbrugeren. Ved vurderingen heraf lægges der vægt på, om den erhvervsdrivende har opfyldt sin generelle pligt til åbenhed, hvad der skal ydes i henhold til aftalen, omstændighederne ved aftaleindgåelsen, de øvrige aftalevilkår og vilkårene i andre aftaler, som aftalen afhænger af.

Herefter opregnes en række vilkår, som i aftaler mellem en erhvervsdrivende og en forbruger altid er urimelige. Det drejer sig bl.a. om vilkår, der udelukker eller begrænser den erhvervsdrivendes ansvar for tab eller skade, der forvoldes forsætligt eller ved grov uagtsomhed. Det drejer sig endvidere om vilkår, der udelukker eller begrænser forbrugers ret til at anlægge sag eller anvende andre retsmidler, herunder ved at kræve at forbrugeren kun skal kunne indbringe tvister i henhold til en voldgiftsordning. Det gælder dog ikke, hvis en sådan ordning er fastslået ved lov, der finder anvendelse mellem den erhvervsdrivende og forbrugeren.

Endvidere opregnes en række vilkår, som i aftaler mellem en erhvervsdrivende og en forbruger, formodes at være urimelige. Det drejer sig bl.a. om vilkår, der begrænser det bevismateriale, som forbrugeren har adgang til,

eller pålægger forbrugeren bevisbyrden, selvom denne i henhold til lov påhviler den erhvervsdrivende. Det drejer sig endvidere om vilkår, der udelukker eller begrænser forbrugernes beføjelser over for den erhvervsdrivende eller forbrugernes indsigelser mod den erhvervsdrivendes krav.

I aftaler mellem erhvervsdrivende anses et kontraktvilkår, der ikke har været individuelt forhandlet, for urimeligt, hvis det i strid med hæderlig forretningsskik og redelig handlemåde afviger betydeligt fra god handelspraksis. Ved vurderingen heraf lægges der vægt på, hvad der skal ydes i henhold til aftalen, omstændighederne inden aftaleindgåelsen, de øvrige aftalevilkår og vilkår i andre aftaler, som aftalen afhænger af.

Parterne kan ikke aftale, at forslagets bestemmelser om urimelige aftalevilkår ikke finder anvendelse.

2.3.4. Parternes forpligtelser og misligholdelsesbeføjelser i købsaftaler og aftaler om levering af digitalt indhold

2.3.4.1. Sælgers forpligtelser

Forslaget indeholder en række bestemmelser om sælgers pligter ved køb af varer og aftaler om levering af digitalt indhold, herunder navnlig sælgers pligt til rettidig levering og levering af en kontraktmæssig ydelse.

I forhold til sælgers pligt til rettidig levering er der i forslaget fastsat nærmere regler om leveringsstedet, leveringsmåden og leveringstiden.

Hvis leveringsstedet ikke kan fastslås på anden måde, er leveringsstedet sælgers forretningssted ved aftaleindgåelsen, eller – i tilfælde, hvor købsaftalen omfatter transport af varen, der skal udføres af en eller flere fragtførere – det nærmeste opsamlingssted for den første fragtfører. Hvis der imidlertid er tale om en fjernsalgsaftale eller en aftale indgået uden for fast forretningssted mellem en erhvervsdrivende og en forbruger, er leveringsstedet forbrugers bopæl, hvis den erhvervsdrivende har påtaget sig at sørge for transporten.

Med hensyn til leveringsmåden følger det af forslaget, at sælger har pligt til at stille varen eller det digitale indhold til rådighed for køberen, eller – i tilfælde, hvor købsaftalen omfatter transport af varen – at overgive varen til første fragtfører. Hvis der imidlertid er tale om en fjernsalgsaftale eller en aftale indgået uden for fast forretningssted mellem en erhvervsdrivende og en forbruger, skal sælgeren overgive den fysiske besiddelse af eller

kontrollen over varen eller det digitale indhold til forbrugeren. De nævnte bestemmelser om leveringsmåden finder kun anvendelse, hvis andet ikke er aftalt.

Med hensyn til leveringstiden følger det af forslaget, at sælger skal levere varen uden unødigt ophold efter aftalens indgåelse, hvis leveringstiden ikke kan fastsættes på anden måde. I forbrugeraftaler skal den erhvervsdrivende, medmindre andet er aftalt, levere varen eller det digitale indhold senest 30 dage efter aftalens indgåelse.

Forslaget indeholder endvidere bestemmelser om, hvad der skal til, for at salgsgenstanden er i overensstemmelse med aftalen (kontraktmæssig).

For at være kontraktmæssig skal varen eller det digitale indhold således være af den mængde og kvalitet, der er fastsat i aftalen, være emballeret eller pakket på den måde, som er fastsat i aftalen, og leveres med eventuelt tilbehør, installationsvejledning eller andre instrukser, som skal medfølge aftalen.

Herudover er der fastsat en række yderligere betingelser for varens eller det digitale indholds kontraktmæssighed, som parterne kan fravige ved aftale, medmindre der er tale om en forbrugeraftale. Det drejer sig bl.a. om krav om, at varen eller det digitale indhold skal være egnet til de særlige formål, som køberen har gjort sælgeren bekendt med, og have den kvalitet, der svarer til en vareprøve eller model, som sælgeren har forelagt køberen.

Sælgeren er ansvarlig for mangler, der forelå på tidspunktet for risikoens overgang, jf. herom afsnit 2.3.4.5. nedenfor. I forbrugeraftaler antages en mangel, der bliver synlig inden for 6 måneder efter tidspunktet for risikoens overgang til køber, at have foreligget på tidspunktet for risikoens overgang, medmindre dette er uforeneligt med varens eller det digitale indholds art eller manglens art.

2.3.4.2. Købers misligholdelsesbeføjelser

Forslaget indeholder en række bestemmelser om købers beføjelser i tilfælde af sælgers misligholdelse, herunder bestemmelser om sælgers afhjælpningsret og købers undersøgelsespligt.

I tilfælde af sælgers misligholdelse kan køber ifølge forslaget kræve opfyldelse af aftalen, tilbageholde sin egen ydelse, hæve aftalen, kræve afslag i prisen og kræve erstatning. Hvis køber er erhvervsdrivende, kan køberen dog alene tilbageholde sin egen ydelse, hvis sælgeren foretager afhjælpning. Køberens ret til at påberåbe sig misligholdelsen er desuden betinget af, at køberen har iagttaget sin pligt til at undersøge varen og givet meddelelse i overensstemmelse med forslagets bestemmelser herom. Hvis køberen derimod er forbruger, er sælgers afhjælpning uden betydning for købers misligholdelsesbeføjelser, og reglerne om undersøgelsespligt og meddelelse finder ikke anvendelse.

En sælger, der har tilbudt opfyldelse før det aftalte tidspunkt, og som har fået meddelelse om, at opfyldelsen er mangelfuld, kan tilbyde omlevering, hvis det kan ske inden for leveringsfristen. Herudover kan en sælger, der har tilbudt opfyldelse, der er mangelfuld, uden unødigt ophold efter at fået meddelelse om misligholdelsen tilbyde afhjælpning for egen regning. Køberen kan kun afslå tilbud om afhjælpning, hvis afhjælpning ikke kan ske straks eller uden væsentlig ulempe for køberen, hvis køberen har grund til at antage, at vedkommende ikke kan stole på sælgerens opfyldelse for fremtiden, eller hvis forsinkelsen vil udgøre en væsentlig ulempe.

Hvis køber kræver opfyldelse af sælgers forpligtelser, omfatter opfyldelsen vederlagsfri afhjælpning. I forbrugeraftaler har forbrugeren ved en sådan afhjælpning valget mellem reparation eller omlevering. Dette gælder dog ikke, hvis det valgte vil være enten ulovligt, umuligt eller vil påføre sælgeren uforholdsmæssigt store udgifter. En køber, der skal opfylde aftalen samtidig med eller efter sælgers opfyldelse, har ret til at tilbageholde sin ydelse, indtil sælger har opfyldt eller tilbudt at opfylde aftalen.

Med hensyn til købers beføjelse til at hæve købet er det som udgangspunkt en betingelse, at misligholdelsen er væsentlig. Hvis misligholdelsen består i en mangel ved salgsgenstanden, og hvis der er tale om en forbrugeraftale, kan forbrugeren dog hæve købet, medmindre manglen er uvæsentlig.

Herudover kan køberen hæve aftalen i tilfælde af forsinket levering, der ikke i sig selv er væsentlig, hvis køberen giver sælgeren en yderligere rimelig frist for opfyldelse, og sælgeren ikke opfylder inden for denne frist. En frist anses for rimelig, hvis sælgeren ikke gør indsigelse uden unødigt ophold. Endvidere kan køberen hæve købet, inden der skal ske opfyldelse, hvis sælgeren har erklæret, eller det på anden måde står klart, at der vil

ske misligholdelse, og misligholdelsen ville være tilstrækkelig til at bringe aftalen til ophør.

Køber mister retten til hæve aftalen, hvis køberen ikke inden rimelig tid, efter at vedkommende er eller burde være blevet bekendt med sælgers misligholdelse, giver meddelelse om, at aftalen hæves. Dette gælder dog ikke, hvis køber er forbruger, eller hvis aftalen slet ikke er opfyldt, og sælger ikke har tilbudt opfyldelse af aftalen.

Med hensyn til købers beføjelse til at kræve afslag i prisen fremgår det af forslaget, at afslaget skal beregnes forholdsmæssigt på grundlag af varens værdi uden manglen. Hvis der kræves forholdsmæssigt afslag, kan køber ikke tillige kræve erstatning for det tab, der er godtgjort ved afslaget.

Om købers ret til erstatning henvises til afsnit 2.3.6 nedenfor.

Forslaget indeholder særlige regler om køberens undersøgelsespligt ved aftaler mellem erhvervsdrivende. I aftaler mellem erhvervsdrivende forventes køber således at undersøge varen så hurtigt som muligt og ikke senere end 14 dage efter leveringen.

Forslaget indeholder endvidere særlige krav om reklamationspligt ved mangler for så vidt angår aftaler mellem erhvervsdrivende. I sådanne aftaler kan køber ikke påberåbe sig en mangel, hvis vedkommende ikke inden rimelig tid reklamerer over for sælgeren med angivelse af, hvori manglen består. Fristen regnes fra leveringstidspunktet eller fra det tidspunkt, hvor køberen fik eller burde have fået kendskab til manglen. Køberen mister dog under alle omstændighederne retten til at påberåbe sig manglen, hvis vedkommende ikke reklamerer over for sælger inden to år efter varens overgivelse.

2.3.4.3. Købers forpligtelser

Forslaget indeholder en række bestemmelser om købers forpligtelser, der skal ses i sammenhæng med forslagets bestemmelser om sælgers forpligtelser.

Køberens hovedforpligtelser består ifølge forslaget i at betale købesummen og at tage imod varen eller det digitale indhold.

Forslaget indeholder nærmere regler om betaling af købesummen, herunder bl.a. bestemmelser om betalingsmidler, betalingssted og betalingstidspunkt.

Med hensyn til betalingsmidler følger det bl.a. af forslaget, at betalingen skal foretages med de betalingsmidler, der er angivet i aftalen, eller hvis dette ikke er angivet, med de betalingsmidler, der ifølge handelspraksis på det sted, hvor betalingen skal ske, sædvanligvis anvendes. Betalingsstedet er ifølge forslaget sælgers forretningssted, medmindre andet er aftalt. Med hensyn til betalingstidspunktet følger det af forslaget, at betalingen forfalder ved levering, og at sælger, hvis vedkommende har en berettiget interesse heri, kan afslå et tilbud om betaling inden forfaldstidspunktet.

Med hensyn til købers forpligtelse til at tage imod levering, følger det af forslaget, at køberen opfylder denne forpligtelse, hvis den pågældende foretager alle de handlinger, som kan forventes, for at sætte sælgeren i stand til at opfylde sin leveringsforpligtelse, og tage imod varen eller de dokumenter, der repræsenterer varen eller det digitale indhold, hvis dette kræves i henhold til aftalen.

Hvis sælgeren leverer varen eller det digitale indhold inden det aftalte tidspunkt eller i en mindre mængde end aftalt, skal køberen ifølge forslaget tage imod levering, medmindre køberen har en berettiget interesse i at afslå dette.

Hvis sælgeren leverer varer eller digitalt indhold i en større mængde end aftalt, kan køberen beholde eller afslå den overskydende mængde. Hvis køberen beholder den overskydende mængde, anses den for at være blevet leveret i henhold til aftalen, og køberen skal betale herfor til den aftalte takst. Dette gælder dog ikke i forbrugeraftaler, hvis forbrugeren har rimelig grund til at antage, at sælgeren bevidst har leveret den overskydende mængde med viden om, at den ikke er bestilt.

2.3.4.4. Sælgers misligholdelsesbeføjelser

Forslaget indeholder en række bestemmelser om sælgers beføjelser i anledning af købers misligholdelse.

I tilfælde af købers misligholdelse kan sælger ifølge forslaget kræve opfyldelse, tilbageholde sin egen ydelse, hæve aftalen og kræve renter eller erstatning. Hvis købers misligholdelse er undskyldelig, kan sælger dog kun kræve opfyldelse og erstatning.

Med hensyn til beføjelsen til at kræve opfyldelse fremgår det af forslaget, at sælger har ret til at kræve betaling af købesummen, når den forfalder, og til at kræve opfyldelse af alle andre forpligtelser, som køberen har påtaget sig. Hvis køberen endnu ikke har taget imod levering af varen eller det digitale indhold, og det er klart, at køberen ikke er villig til at tage imod opfyldelse, kan sælger kræve, at køberen tager imod levering, og at køberen betaler købesummen. Dette gælder dog ikke, hvis sælgeren kunne have foretaget en rimelig dækningshandel uden væsentligt besvær og væsentlige udgifter.

Med hensyn til sælgers beføjelse til at tilbageholde opfyldelsen fremgår det af forslaget, at denne beføjelse kan benyttes, hvis sælger skal opfylde aftalen samtidig med eller efter købers opfyldelse. Sælger kan i så fald tilbageholde ydelsen, indtil køberen har opfyldt eller tilbudt opfyldelse af aftalen. Herudover kan en sælger, der skal opfylde aftalen, inden køber foretager opfyldelse, og som har rimelig grund til at tro, at køberen ikke vil opfylde aftalen rettidigt, tilbageholde sin ydelse, så længe den rimelige grund foreligger. Retten til at tilbageholde ydelsen bortfalder dog, hvis køberen giver tilstrækkelig forsikring om rettidig opfyldelse eller stiller tilstrækkelig sikkerhed.

Det er betingelse for sælgers ret til at hæve aftalen, at køberens misligholdelse er væsentlig. I tilfælde af forsinket opfyldelse, der ikke i sig selv kan anses for væsentlig, kan sælger hæve aftale, hvis sælgeren giver køberen en yderligere rimelig frist, og køberen ikke opfylder aftalen inden for denne frist. En frist anses for rimelig, hvis køberen ikke gør indsigelse uden unødigt ophold. I forhold mellem en erhvervsdrivende og en forbruger kan den yderligere frist dog ikke være kortere end 30 dage.

Sælger kan endvidere hæve aftalen, inden der skal ske opfyldelse, hvis køberen har erklæret, eller hvis det på anden måde står klart, at der vil ske misligholdelse, og misligholdelsen vil være væsentlig.

Hvis købers forpligtelser i henhold til aftalen skal opfyldes i flere dele eller på anden måde kan opdeles, kan sælger kun hæve aftalen med hensyn til den del, som misligholdelsen vedrører. Det gælder dog ikke, hvis misligholdelsen må anses som væsentlig i forhold til aftalen som helhed.

Sælger mister retten til hæve aftalen, hvis den pågældende ikke inden rimelig tid, efter at vedkommende er eller burde være blevet bekendt med købers misligholdelse, giver meddelelse om, at aftalen hæves.

Om sælgers ret til at kræve erstatning og renter henvises til henholdsvis afsnit 2.3.6 og 2.3.7 nedenfor.

2.3.4.5. Risikoens overgang

Forslaget indeholder bestemmelser om, hvem af parterne der bærer risikoen for varen eller det digitale indhold.

Retsvirkningen af, at køberen bærer risikoen, er, at vedkommende ikke kan gøre misligholdelsesbeføjelser gældende, hvis varen eller det digitale indhold som følge af en hændelig begivenhed forringes eller går tabt.

I forbrugeraftaler overgår risikoen ifølge forslaget, når forbrugeren eller en af forbrugeren udpeget tredjemand, dog ikke fragtføreren, har fået varen i sin besiddelse. Hvis forbrugeren søger for transporten af varen, og den erhvervsdrivende ikke har tilbudt at forestå transporten, overgår risikoen dog til forbrugeren, når varen overgives til fragtføreren.

Parterne kan ikke aftale, at bestemmelserne om risikoens overgang i forbrugeraftaler fraviges til skade for forbrugeren.

I aftaler mellem erhvervsdrivende overgår risikoen som udgangspunkt, når køberen tager imod levering. Hvis varen stilles til rådighed for køberen, og køberen er bekendt hermed, overgår risikoen som udgangspunkt til køberen på det tidspunkt. Hvis varen stilles til rådighed for køberen på et andet sted end sælgerens forretningssted, overgår risikoen, når der skal ske levering, og køberen er bekendt med, at varen er stillet til rådighed på det pågældende sted.

Hvis aftalen er forbundet med transport af varen, overgår risikoen til køberen, når varen overgives til den første fragtfører med henblik på videreforsendelse. Er sælgeren forpligtet til at overgive varen til en fragtfører på et bestemt sted, overgår risikoen dog først til køberen, når varen overgives til fragtføreren på dette sted.

Hvis varen sælges, mens den er under transport, overgår risikoen til køberen, når varen overgives til den første fragtfører. Risikoen overgår dog til

køberen ved aftaleindgåelsen, hvis dette fremgår af omstændighederne. Hvis sælgeren vidste eller burde vide, at varen var gået tabt eller var blevet forringet, og han undlod at oplyse køberen herom, bærer sælgeren risikoen for tabet eller forringelsen.

2.3.5. Parternes forpligtelser og rettigheder i aftaler om levering af tilknyttede tjenesteydelser

Forslaget indeholder særlige bestemmelser om sælgers og købers rettigheder og forpligtelser i tilfælde, hvor der i tilknytning til en aftale om køb af en vare eller levering af digitalt indhold indgås aftale om, at sælger skal levere en tjenesteydelse, f.eks. installation, reparation eller vedligeholdelse af varen eller det digitale indhold.

Det følger af forslaget, at tjenesteyderen skal tilvejebringe de resultater, der nærmere er angivet i aftalen. Når det ikke er udtrykkeligt aftalt, eller når det stiltiende er aftalt, at der skal tilvejebringes et nærmere angivet resultat, skal tjenesteyderen udføre den tilknyttede tjenesteydelse med den professionelle omhu, som med rimelig kan forventes, og i overensstemmelse med forordningens regler og andre bindende retsregler, der finder anvendelse på den tilknyttede tjenesteydelse.

Hvis udgiften til den tilknyttede tjenesteydelse bliver større end oplyst af tjenesteyderen, herunder større end varens eller det digitale indholds værdi, skal tjenesteyderen indhente kundens samtykke, inden tjenesteyderen foretager sig yderligere. Undlader tjenesteyderen dette, kan vedkommende kun kræve den i aftalen angivne pris eller efter omstændighederne værdien af varen eller det digitale indhold, efter at den tilknyttede tjenesteydelse er blevet leveret.

Kunden skal betale den pris, som i henhold til aftalen skal betales for den tilknyttede tjenesteydelse, når tjenesteydelsen er udført, og den vare eller det digitale indhold, som tjenesteydelsen knytter sig til, er stillet til kundens rådighed.

Kundens misligholdelsesbeføjelser svarer i vidt omfang til køberens beføjelser i aftaler om køb af varer og digitalt indhold, jf. afsnit 2.3.4.2 ovenfor. Tilsvarende er tjenesteyderens beføjelser, hvis kunden misligholder aftalen, i store træk identiske med sælgerens beføjelser i aftaler om køb af varer og digitalt indhold, jf. afsnit 2.3.4.4 ovenfor.

2.3.6. Erstatning

Forslaget indeholder bestemmelser om retten til erstatning i tilfælde af misligholdelse.

En fordringshaver har ifølge forslaget ret til erstatning for tab, der er forvoldt ved skyldnerens misligholdelse, medmindre misligholdelsen er undskyldelig. Erstatning for tab omfatter fremtidigt tab, som skyldneren kan forventes at lide.

Erstatning fastsættes som udgangspunkt således, at fordringshaveren stilles, som om aftalen var blevet rigtigt opfyldt. Erstatningen skal dække både det tab, som fordringshaveren har lidt, og den fortjeneste som fordringshaveren på grund af misligholdelsen ikke har opnået.

Forslaget indeholder endvidere nogle generelle principper for erstatningsudmålingen, herunder bestemmelser om, at fordringshaveren har pligt til at begrænse tabet, at skyldneren kun er ansvarlig for påregneligt tab, og at skyldneren ikke er ansvarlig for tab, der kan henregnes til fordringshaveren.

2.3.7. Renter

Forslaget indeholder bestemmelser om renter ved forsinket betaling. Der sondres i den forbindelse mellem, om skyldner er forbruger eller erhvervsdrivende.

Hvis skyldneren er forbruger, beregnes rentesatsen på baggrund den Europæiske Centralbanks – eller den nationale centralbanks – halvårlige referencesats med tillæg af 2 procentpoint. Er skyldneren derimod erhvervsdrivende, beregnes rentesatsen derimod på baggrund af den Europæiske Centralbanks – eller den nationale centralbanks – halvårlige referencesats med tillæg af 8 procentpoint.

Forslaget indeholder nærmere regler om under hvilke omstændigheder og fra hvilket tidspunkt der påløber renter. Forslaget indeholder endvidere nærmere regler om godtgørelse af omkostninger ved inddrivelse og om urimelige aftalevilkår vedrørende renter ved forsinket betaling.

2.3.8. Tilbagelevering mv.

Forslaget indeholder regler om, hvad der skal tilbageleveres, når en part giver meddelelse om ikke at være bundet af aftalen, eller når en part bringer aftalen til ophør.

Ifølge forslaget har hver part pligt til at tilbagelevere det modtagne, hvis en af parterne giver meddelelse om ikke at være bundet af aftalen eller bringer aftalen til ophør. Pligten til tilbagelevering omfatter også udbytte og afkast af det modtagne. Hvis tilbagelevering ikke er mulig, skal parten betale det modtages værdi.

Modtageren skal, hvis varen er brugt, endvidere betale den anden part værdien af brugen. Det er dog en betingelse, at modtageren var årsag til, at den anden part bragte aftalen til ophør, at modtageren, inden varen blev taget i brug, var bekendt med, at der forelå grundlag for at bringe aftalen til ophør, eller at det under hensyntagen til bl.a. varens art og omfanget af brugen ville være utilbørligt at tillade modtageren at bruge varen i den pågældende periode.

Har modtageren haft udgifter til varen eller det digitale indhold, har den pågældende ret til godtgørelse heraf, hvis udgiften medførte en fordel for den anden part, og hvis udgiften blev afholdt på et tidspunkt, hvor modtageren ikke vidste eller burde vide, at den anden part kunne give meddelelse om ikke at være bundet af aftalen eller bringe aftalen til ophør.

Bestemmelserne om tilbagelevering mv. kan ikke fraviges til skade for forbrugeren.

2.3.9. Forældelse

I forslaget er der fastsat regler om, at retten til at kræve en forpligtelse og enhver tilknyttet ret opfyldt er undergivet forældelse inden for nærmere fastsatte frister. Efter forældelsesfristens udløb har skyldneren ret til at afslå at opfylde forpligtelsen, og fordringshavren mister alle misligholdelsesbeføjelser med undtagelse af retten til at tilbageholde sin egen ydelse. Der er i forslaget fastsat henholdsvis en kort forældelsesfrist på 2 år og en lang forældelsesfrist på 10 år. Ved erstatning for personskaade er den lange forældelsesfrist dog 30 år.

Den korte forældelsesfrist begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor fordringshaveren blev eller burde være blevet bekendt med de faktiske omstændigheder, der danner grundlag for fordringen. Den lange (absolutte) forældelsesfrist begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor skyldneren skal opfylde sin forpligtelse, uanset om fordringshaveren har kendskab til fordringen.

Begge forældelsesfrister afbrydes ved sagsanlæg eller foretagelse af andre retslige skridt. Afbrydelsen har virkning, indtil der er truffet endelig afgørelse, eller sagen på anden måde er blevet afsluttet. Når sagen afsluttes inden for de sidste 6 måneder af forældelsesfristen, uden at der er truffet afgørelse om sagens realitet, udløber fristen først efter 6 måneder fra sagens afslutning.

Der er endvidere fastsat regler om, at forældelsesfristen under visse omstændigheder udsættes. Forældelsesfristerne udsættes således bl.a., hvis parterne fører forhandlinger om rettigheden eller om omstændigheder, der kan give anledning til krav vedrørende rettigheden. I sådanne tilfælde indtræder forældelse først, når der er gået 1 år efter den sidste henvendelse som led i forhandlingerne eller efter en af parternes meddelelse om ikke at ville fortsætte forhandlingerne.

Hvis skyldneren anerkender rettigheden over for fordringshaveren ved f.eks. delvis betaling, betaling af renter, sikkerhedsstillelse eller modregning, løber en ny 2-årig forældelsesfrist.

Reglerne om forældelse kan ikke fraviges til skade for forbrugeren.

2.3.10. Appendiks I-II

Appendiks I indeholder en standardformular om forbrugers fortrydelsesret, som den erhvervsdrivende skal give forbrugeren i fjernsalgsaftaler og aftaler indgået uden for fast forretningssted, mens appendiks II indeholder en blanket, som kan anvendes, hvis forbrugeren ønsker at benytte sin fortrydelsesret.

2.4. Bilag II – standardoplysninger

Bilag II indeholder standardoplysninger, som den erhvervsdrivende skal give forbrugeren forud for indgåelse af en aftale om anvendelse af den fælles europæiske købelov. Det drejer sig om en række oplysninger om for-

brugerens rettigheder henholdsvis før og efter købsaftalens indgåelse, herunder bl.a. oplysninger om fortrydelsesret, rettigheder i tilfælde af at varen er mangelfuld eller ikke leveres og reglerne om forældelse.

3. Gældende dansk ret

3.1. Indledning

Den europæiske købelov skal efter forslaget kunne anvendes af kontraktparter på frivilligt grundlag som et alternativ til nationale aftale- og køberetlige regler mv. Forordningen om en europæisk købelov vil således skulle gælde ved siden af de danske aftale- og køberetlige regler, og de gældende danske regler på området opretholdes, selvom forslaget vedtages.

Forordningsforslaget berører imidlertid en række centrale formueretlige spørgsmål, der i dansk ret dels beror på ulovbestemte principper og retspraksis, dels er reguleret i en række love på det formueretlige område. Parterne i visse grænseoverskridende aftaler vil således kunne vælge mellem at anvende reglerne i den europæiske købelov. På den baggrund omtales de væsentligste love på området i afsnit 3.2-3.6 nedenfor.

For så vidt angår de dele af forordningsforslaget, som regulerer den erhvervsdrivendes oplysningspligt i forbruger aftaler, forbrugerens fortrydelsesret og risikoens overgang, bemærkes, at disse bestemmelser svarer til bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU af 25. oktober 2011 om forbrugerrettigheder. Direktivet træder i kraft den 12. december 2011, og skal gennemføres i dansk ret senest 2 år efter denne dato.

3.2. Aftaleloven

Aftaleretten er i dansk ret i vidt omfang lovreguleret, men der gælder også en række ulovbestemte principper mv. Aftaleretten bygger på et princip om aftalefrihed, dvs. at der kan indgås aftaler med hvem, man vil, og med det indhold, som parterne kan blive enige om. Princippet er dog fraveget i en række love, bl.a. inden for forbrugerområdet.

Aftaleloven indeholder bl.a. regler om aftaleindgåelse (tilbud og accept). Et tilbud eller et svar på tilbud er ifølge aftaleloven bindende, når det er kommet til modtagerens kundskab. Hvis et tilbud afslås, er det bortfaldet, selv om fristen for svar endnu ikke er udløbet. Svar, som går ud på, at et

tilbud er antaget, men som på grund af tillæg, indskrænkninger eller forbehold ikke stemmer med det afgivne tilbud, anses som afslag i forbindelse med nyt tilbud. Dette gælder dog ikke, hvis afsenderen af svaret går ud fra, at svaret er i overensstemmelse med tilbuddet, og tilbudsgiveren må indse dette.

Aftaleloven indeholder endvidere regler om løfters ugyldighed. Visse af lovens ugyldighedsgrunde – f.eks. hvor et løfte er fremkaldt ved voldelig tvang – er såkaldte stærke ugyldighedsgrunde, som kan gøres gældende over for løftemodtageren, selvom denne har været i god tro. Andre af lovens ugyldighedsgrunde – f.eks. hvor et løfte er fremkaldt ved svig eller udnyttelse – er såkaldte svage ugyldighedsgrunde, som kun kan gøres gældende over for løftemodtageren, hvis denne ikke har været i god tro.

Herudover kan en aftale tilsidesættes helt eller delvist efter aftaleloven, hvis det vil være urimeligt eller i strid med redelig handlemåde at gøre den gældende (den såkaldte generalklausul). Der skal ved bedømmelsen af, om det vil være urimeligt at gøre en aftale gældende, foretages en helhedsvurdering, hvor der kan lægges vægt på enhver omstændighed, der har relation til aftalen og forholdet mellem aftalens parter. Der kan i den forbindelse bl.a. tages hensyn til forholdene ved aftalens indgåelse, aftalens indhold og senere indtrufne omstændigheder. I forbrugerforhold vil der dog ikke kunne tages hensyn til senere indtrufne omstændigheder til skade for forbrugeren.

Aftaleloven indeholder ikke en udtømmende regulering af ugyldige løfter. Det antages således, at løfter kan tilsidesættes som følge af falsk, forfalskning og manglende fuldmagt, selv om aftaleloven ikke indeholder udtrykkelige regler herom. Aftaleloven indeholder endvidere ikke regler om f.eks. de habilitetsmangler, der opstår ved aftaler indgået af mindreårige og personer under værgemål. Regler herom findes i værgemålsloven. Ugyldighed på grund af urigtige eller bristede forudsætninger er også kun i et vist omfang omfattet af aftaleloven, og det fremgår heller ikke af aftaleloven, men derimod af Danske lov, at aftaler som strider i mod lov og ærbarhed, kan være ugyldige.

Aftaleloven indeholder særlige regler om forbrugerftaler. Loven indeholder bl.a. regler om, at uklare aftalevilkår, der ikke har været individuelt forhandlet mellem den erhvervsdrivende og forbrugeren, skal fortolkes på den måde, der er mest gunstig for forbrugeren, og regler om, at en aftale kan ændres eller tilsidesættes, hvis det vil være stridende med hæderlig

forretningsskik og bevirke en betydelig skævhed i parternes rettigheder og forpligtelser til skade for forbrugeren at gøre et aftalevilkår gældende.

3.3. Købeloven og den internationale købelov

3.3.1. Købeloven indeholder regler om sælgerens og køberens forpligtelser ved køb samt retsvirkningerne af misligholdelse af disse forpligtelser.

Købeloven indeholder således bl.a. regler om, hvor og hvornår sælgeren skal levere salgsgenstanden, og regler om hvornår køberen skal betale købesummen. Endvidere indeholder købeloven regler om sælgerens ret til at holde salgsgenstanden tilbage i tilfælde af købers manglende betalingsevne, og regler om køberens ret til at hæve købet eller kræve forholdsmæssigt afslag i købesummen, hvis den købte genstand er mangelfuld.

Købeloven indeholder endvidere regler om risikoens overgang. Det følger således af loven, at sælger som udgangspunkt bærer risikoen for salgsgenstandens hændelige undergang eller forringelse indtil det tidspunkt, hvor levering har fundet sted. Hvis salgsgenstanden ikke overgives til køberen på det aftalte tidspunkt på grund af købers forhold, foreligger der såkaldt fordringshavermora. Risikoen overgår i så fald til køberen på det aftalte tidspunkt, selv om varen endnu ikke er kommet i køberens fysiske besiddelse.

Købeloven indeholder herudover bl.a. regler om ret til erstatning i anledning af sælgerens eller køberens misligholdelse, herunder under hvilke betingelser et sådan erstatningsansvar kan gøres gældende. Købeloven indeholder ikke regler om erstatningsansvarets nærmere omfang. Erstatningens beregning beror derimod på en række ulovbestemte principper, f.eks. om at fordringshaveren har pligt til at begrænse sit tab, og at tabet skal være påregneligt.

Det følger af købeloven, at en køber, som bliver opmærksom på, at en købt genstand lider af en mangel, skal give sælgeren meddelelse herom straks (i handelskøb) og ellers uden ugrundet ophold, hvis køberen ønsker at påberåbe sig manglen. Køberens reklamationsret udløber to år efter genstandens overgivelse, medmindre sælgeren har påtaget sig at indestå for genstanden i længere tid eller har handlet svigagtigt.

Købeloven indeholder desuden særlige regler om forbrugerkøb, som har til formål at beskytte forbrugeren som den mindre stærke part i forholdet

til den professionelle sælger. Hvis en fejl ved salgsgenstanden viser sig, inden der er gået 6 måneder fra leveringstidspunktet, formodes fejlen som udgangspunktet at have været til stede på leveringstidspunkt. En sådan formodningsregel gælder ikke ved aftaler mellem erhvervsdrivende. Endvidere kan en forbruger som udgangspunkt hæve købet på grund af mangler, hvis manglen ikke er uvæsentligt, hvorimod det ved aftaler mellem erhvervsdrivende som udgangspunkt er en betingelse, at manglen er væsentlig.

3.3.2. Den internationale købelov gennemfører dele af FN's konvention om aftaler om internationale køb (CISG) i dansk ret. Konventionen omfatter køb mellem parter, som har deres forretningssteder i forskellige lande. Visse former for køb, herunder f.eks. forbrugerkøb, falder uden for konventionens anvendelsesområde. Ligesom den nationale købelov indeholder CISG bl.a. regler om sælgerens og køberens forpligtelser ved køb samt retsvirkningerne af misligholdelse af disse forpligtelser.

Danmark tog ved ratifikationen forbehold over for CISG del II, der indeholder regler om aftalens indgåelse. Den 26. oktober 2011 har justitsministeren imidlertid fremsat forslag til lov om ændring af international købelov om lov om aftaler og andre retshandler på formuerettens område (Gennemførelse i dansk ret af del II om aftalens indgåelse i FN-konventionen om aftaler om internationale køb) (L 6). Med lovforslaget foreslås den internationale købelov ændret med henblik på at gennemføre CISG del II i dansk ret. Hvis lovforslaget vedtages, vil CISG i sin helhed være gennemført i dansk ret. I lovforslaget er det lagt til grund, at forskellene mellem de principper, som nordisk aftaleret, og de principper, som CISG del II i vidt omfang bygger på, i praksis er meget begrænsede.

3.4. Forbrugeraftaleloven

På forbrugerområdet er der i seneste årtier ud over de særlige forbrugerregler i aftaleloven og købeloven gennemført en omfattende regulering af bestemte aftaletyper mv. Det gælder bl.a. lov om visse forbrugerftaler (forbrugerftaleloven), der indeholder bestemmelser, der gennemfører EU-direktiver i dansk ret.

Forbrugerftaleloven indeholder bl.a. regler, der pålægger den erhvervsdrivende at give forbrugeren en række oplysninger ved fjernsalgsaftaler og aftaler indgået uden for fast forretningssted. I forhold til fjernsalgsaftaler drejer det sig bl.a. om oplysninger om varens karakter og egenskaber, va-

rens samlede pris, og betalings- og leveringsvilkår. Loven indeholder endvidere regler om forbrugerens fortrydelsesret ved fjernsalgsaftaler og aftaler indgået uden for fast forretningssted.

3.5. Renteloven

Renteloven, der finder anvendelse på krav inden for formuerettens område, indeholder regler om betaling af renter ved forsinket betaling. Loven finder ikke anvendelse, hvis andet følger af særlige rentebestemmelser i anden lov, handelsbrug, sædvane eller parternes aftale. Visse af lovens bestemmelser kan dog ikke fraviges ved aftale eller ved handelsbrug eller anden sædvane.

Rente skal betales fra forfaldsdagen, hvis denne er fastsat i forvejen. I andre tilfælde skal der betales rente, når der er gået 30 dage efter den dag, da fordringshaveren har fremsat anmodning om betaling. Renten fastsættes til en årlig rente, der svarer til den fastsatte referencesats med et tillæg af 7 pct.

Der er endvidere fastsat særlige regler om, at fordringshaveren under visse omstændigheder skal betale fordringshaverens rimelige og relevante omkostninger ved udenretlig inddrivelse af fordringen samt rykkergebyrer.

Det bemærkes, at Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/7/EU af 16. februar 2011 om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner nødvendiggør en række ændringer af renteloven, som skal gennemføres i dansk ret senest den 16. marts 2013.

3.6. Forældelsesloven

Fordringer på penge eller andre ydelser forældes efter reglerne i forældelsesloven, medmindre andet følger af særlige bestemmelser om forældelse i anden lov.

Den almindelige forældelsesfrist er 3 år. Fristen skal regnes fra det tidligste tidspunkt, til hvilket fordringshaveren kunne kræve at få fordringen opfyldt. Hvis fordringshaveren var ubekendt med fordringen eller skyldneren, regnes forældelsesfristen dog først fra den dag, da fordringshaveren fik eller burde have fået kendskab til fordringen eller skyldneren. Forældelse indtræder dog uanset ukendskab til fordringen eller skyldneren senest 10 år – for erstatning i anledning af personskade dog 30 år – efter, at for-

dringshaveren kunne kræve at få fordringen opfyldt.

Herudover indeholder forældelsesloven særlige forældelsesfrister og til-lægsfrister for visse krav samt regler om afbrydelse og foreløbig afbrydel-se.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Den europæiske købelov skal ifølge forslaget kunne anvendes af kontrakt-parter på frivilligt grundlag som et alternativ til nationale aftale- og købe-retlige regler. Forordningen om en fælles europæisk køberet vil således skulle gælde ved siden af de danske aftale- og køberetlige regler.

Forordningen vil, hvis den vedtages efter TEUF-traktatens artikel 114 om det indre marked, finde direkte anvendelse i Danmark. Forordningsforsla-get skal således som udgangspunkt ikke gennemføres i dansk ret ved lov-ændringer.

Medlemslandene har dog efter forslaget pligt til at fastsætte passende sank-tioner i tilfælde, hvor den erhvervsdrivende tilsidesætter sin forpligtelse til at sikre sig forbrugerens samtykke eller til at give forbrugeren en række oplysninger forud for indgåelse af en aftale om anvendelse den fælles eu-ropæiske køberet.

Medlemslandene har herudover mulighed for at fastsætte, at den fælles eu-ropæiske købelov også skal kunne finde anvendelse på indenlandske afta-ler mellem erhvervsdrivende og *indenlandske* forbrugeraftaler. Medlems-landene har endvidere mulighed for at fastsætte, at den fælles europæiske køberet skal kunne finde anvendelse på aftaler, hvor alle parterne er er-hvervsdrivende, men hvor ingen af parterne er en lille eller mellemstor virksomhed.

Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag ikke at have statsfinansiel-le konsekvenser.

5. Høring

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

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Universitet (Juridisk Institut), Københavns Universitet (Juridisk Fakultet), Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Advokatrådet, Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd, Autobranchens Handels- og Industriforening i Danmark, Boghandlerforeningen, Brancheforeningen for Forbrugerelektronik, Business Denmark, Copenhagen Business School, Danish Seafood Association, Danmarks Aktive Forbrugere, Danmarks Automobilforhandlerforening, Danmarks Fotohandler Forening, Danmarks Nationalbank, Danmarks Optikerforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Danmarks Skohandlerforening, Danmarks Sportshandler Forening, Dansk Annoncørforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Dagligvareleverandør Forening, Dansk Detail, Dansk Ejendomsmæglerforening, Dansk Erhverv, Dansk Erhvervssammenslutning, Dansk Fjernvarme, Dansk IT, Dansk Iværksætterforening, Dansk Kredit Råd, Dansk Magasinpresses Udgiverforening, Dansk Retspolitisk Forening, Dansk Revisorforening, Danske Advokater, Danske Biludlejere, Danske Dagblades Forening, Danske Mediers Forum, Danske Regioner, Danske Specialmedier, Danske Reklame- og Relationsbureauers Brancheforening, Danske Spil, De Danske Bilimportører, De Samvirkende Købmænd, DI, DONG A/S, DSB, Ejendomsmæglerens Landsorganisation, El-installatørernes Landsforening, Energi- og Olieforum, Falck Danmark A/S, Finans og Leasing, Finansrådet, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Forenede Danske Motorejere, Foreningen af fabrikanter og importører af elektriske husholdningsapparater, Foreningen for Distance- og Internethandel, Forlæggerforeningen, Formanden for Forbrugerklagenævnet, Forsikring & Pension, Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger, Handelshøjskolen i Århus, Huset Markedsføring, Håndværksrådet, Investeringsforeningsrådet, IT-Brammen, Kommunernes Landsforening, Landbrug & Fødevarer, Landsorganisationen i Danmark, Liberale Erhvervs Råd, Nets, Post Danmark, Realkreditforeningen, Realkreditrådet, Retssikkerhedsfonden, Telekommunikationsindustrien i Danmark.

Høringsfristen er fastsat til den 5. december 2011.

Det bemærkes i øvrigt at Forbrugerrådet, DI og Dansk Erhverv i et fælles brev af 25. oktober 2011 – uafhængigt af den igangværende høring – har gjort Justitsministeriet opmærksom på, at de tre organisationer ikke støtter forordningsforslaget, som de mener ikke har nogen merværdi for hverken

forbrugere eller virksomheder. De tre organisationer er dermed er på linje med deres respektive europæiske organisationer.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at *forslagets formål – at forbedre betingelserne for det indre markeds funktion ved at stille et valgfrit ensartet sæt af aftaleretlige regler til rådighed – har en klar grænseoverskridende dimension og i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne inden for rammerne af deres nationale systemer.*

Kommissionen har i den forbindelse henvist til, at så længe forskelle mellem de nationale aftaleretlige bestemmelser skaber betydelige meromkostninger ved grænseoverskridende transaktioner, kan målet om at gennemføre det indre marked ved at gøre det lettere for erhvervsdrivende og forbrugere at foretage grænseoverskridende handler ikke nås fuldt ud.

Medlemsstaterne vil ifølge Kommissionen ikke ved at vedtage foranstaltninger på nationalt niveau kunne fjerne de meromkostninger og den *lovgivningsmæssige* kompleksitet, som de erhvervsdrivende oplever i forbindelse med grænseoverskridende handel som følge af forskelle i national aftaleret. Forbrugerne vil endvidere vedblive med at opleve reducerede valgmuligheder og begrænset adgang til produkter fra andre medlemslande.

Forslagets formål kan derfor ifølge Kommissionen bedre gennemføres på EU-niveau.

Det er på den baggrund regeringens *helt* foreløbige vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Det præcise indhold og rækkevidden af en række af forordningsforslagets bestemmelser giver anledning til tvivl, og det vurderes derfor, at det vil være vanskeligt for forbrugerne og de erhvervsdrivende på et tilstrækkeligt

oplyst grundlag at bedømme, om anvendelsen af den fælles europæiske købelov bør foretrækkes frem for gældende national ret.

For Danmark er det helt centralt, at de mange tvivlsspørgsmål om forslagets rækkevidde bliver afklaret, idet en nærmere stillingtagen til forslaget må afvente denne afklaring.

Det er for Danmark afgørende, at danske forbrugeres retsstilling ikke forringes, og at retsforholdene ikke bliver så komplicerede, at forbrugerne ikke vil være i stand til at gennemskue konsekvenserne af at indgå en aftale, der er omfattet af forslagets anvendelsesområde.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet. Forslaget behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure, der indebærer, at Europa-Parlamentet er medlovgiver.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 29. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget har været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011.

Dagsordenspunkt 8: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager*

Revideret notat. Ændringerne er anført i kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Forslaget til direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager har til formål at indføre et samlet system til indsamling og fremskaffelse af bevismateriale, der befinder sig i en anden medlemsstat, i forbindelse med straffesager. Forslaget er baseret på princippet om gensidig anerkendelse og indebærer, at en medlemsstat (udstedelsesstaten) kan anmode en anden medlemsstat (fuldbyrdesstaten) om at foretage et bestemt efterforskningsskridt. Der indføres som udgangspunkt en pligt for medlemsstaterne til at anerkende og fuldbyrde en europæisk efterforskningskendelse uden yderligere formaliteter, medmindre staten kan påberåbe sig en af de afslagsgrunde, der er indeholdt i forslaget. Forslaget giver endvidere mulighed for i visse situationer at foretage et andet efterforskningsskridt end det, der anmodes om. Forslaget er som nævnt omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og det har derfor ikke lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser. Forslaget er fremsat af syv medlemsstater i fællesskab. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man umiddelbart positiv over for forslaget. Sagen blev drøftet på rådsmøderne den 8.-9. november 2010, den 2.-3. december 2010 og den 11.-12. april 2011. På rådsmødet den 9.-10. juni 2011 blev der opnået generel indstilling om dele af forslaget (artikel 1-18 og Y). På rådsmødet den 13.-14. december 2011 forventes formandskabet at forelægge de resterende bestemmelser med henblik på opnåelse af generel indstilling. Det nærmere indhold af formandskabets oplæg kendes endnu ikke.

1. Baggrund

Ifølge det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender (Stockholmprogrammet), som medlemsstaterne vedtog i december 2009, bør der arbejdes hen imod etableringen af et samlet system for fremskaffelse af bevismateriale i straffesager baseret på princippet om gensidig anerkendelse.

På den baggrund har Belgien, Bulgarien, Estland, Slovenien, Spanien, Sverige og Østrig taget initiativ til at fremsætte et forslag til direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager.

Direktivforslaget behandles efter den almindelige beslutningsprocedure, hvilket indebærer, at Europa-Parlamentet og Rådet skal vedtage forslaget.

Det danske retsforbehold

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

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

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

Sagen blev drøftet på rådsmødet den 8.-9. november 2010, hvor en række generelle spørgsmål blev drøftet. Det drejede sig bl.a. om en opdeling af efterforskningskridt i forskellige kategorier, spørgsmålet om en generel afslagsgrund, proportionalitet og spørgsmålet om fordeling af omkostninger.

På rådsmøderne den 2.-3. december 2010 og den 11.-12. april 2011 fik Rådet forelagt statusrapporter om forslaget og en række overordnede emner blev diskuteret, herunder forslagets bestemmelser om afslagsgrunde. *På rådsmødet den 9.-10. juni 2011 orienterede formandskabet om status for drøftelserne af forslaget efterfulgt af en drøftelse med fokus på forslagets artikel 1-18 og Y. Der blev herefter opnået generel indstilling for så vidt angår de nævnte artikler.*

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget til direktiv, der er fremsat efter artikel 82 i TEUF, har på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse til formål at indføre et enkelt og samlet system til indsamling og fremskaffelse af bevismateriale, der befinder sig i en anden medlemsstat, i forbindelse med straffesager.

Direktivforslaget fastlægger regler for fremsættelse, anerkendelse og fuldbyrdelse af anmodninger mellem medlemsstaterne om indsamling eller fremskaffelse af bevismateriale.

Direktivforslaget dækker langt de fleste typer efterforskningsforanstaltninger. *I det oprindelige forslag var visse efterforskningskridt mv. som f.eks. oprettelse af fælles efterforskningshold, efterforskningsholds indsamling af bevismateriale og visse særlige former for aflytning af telekommunikation dog ikke omfattet af forslagens anvendelsesområde. Efter forhandlinger i rådsarbejdsgruppen lægges der nu op til, at anvendelsesområdet skal omfatte så mange efterforskningsforanstaltninger som muligt, og alle former for aflytning af telekommunikation er herefter omfattet af forslaget.*

Inden for direktivforslagets anvendelsesområde vil reglerne om den europæiske efterforskningskendelse i vidt omfang erstatte de tilsvarende bestemmelser i Den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp (retshjælpskonventionen) med tilhørende tillægsprotokoller, Schengen-konventionen af 19. juni 1990, Den europæiske konvention om gensidig retshjælp fra 2000 og rammeafgørelse 2003/577/RIA om indfrysning af formuegoder og bevismateriale. Der lægges endvidere op til, at rammeafgørelsen 2008/978/RIA om den europæiske bevissikringskendelse ophæves.

Efter forslaget udstedes en europæisk efterforskningskendelse af de myndigheder, der efter national ret i udstedelsesstaten er kompetente til at foretage bevisoptagelse.

Forslaget indebærer, at der som udgangspunkt indføres en pligt for fuldbyrdesstaten til at anerkende og fuldbyrde den europæiske efterforskningskendelse på samme måde og på de samme betingelser, som hvis anmodningen kom fra en myndighed i fuldbyrdesstaten.

Efter forslaget kan anmodningen om anerkendelse og fuldbyrdelse dog afslås i en række nærmere opregnede tilfælde (fakultative afslagsgrunde). Forslaget giver endvidere mulighed for i visse tilfælde at anvende en anden efterforskningsforanstaltning end den, der er anmodet om, og der åbnes mulighed for i visse tilfælde at udsætte anerkendelsen og fuldbyrdelsen af en anmodning.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

Med forslaget lægges der op til, at en europæisk efterforskningskendelse skal indeholde en anmodning om, at fuldbyrdelsesstaten foretager en bestemt efterforskningsforanstaltning. Fuldbyrdelsen bør i videst muligt omfang ske i overensstemmelse med de eventuelle procedurer og formkrav, som udstedelsesstaten har angivet.

Fuldbyrdelsesstaten har i en række tilfælde mulighed for at benytte en anden efterforskningsforanstaltning end den, der er anmodet om. Det gælder bl.a., hvis en anden foranstaltning, der kan gennemføres med mindre indgribende midler, vil medføre samme resultat (proportionalitetsprincippet). Forslaget indeholder en række (fakultative) afslagsgrunde, hvorefter fuldbyrdelsesstaten kan afslå at anerkende og fuldbyrde en efterforskningskendelse fra en anden medlemsstat. Det drejer sig bl.a. om tilfælde, hvor foranstaltningen ikke kan fuldbyrdes på grund af immunitet, og hvor fuldbyrdelsen vil skade vigtige nationale sikkerhedsinteresser. Der foreslås desuden indført en række afslagsgrunde vedrørende særligt indgribende foranstaltninger, *ligesom de mest indgribende foranstaltninger som f.eks. aflytning og overførsel af en person fra en medlemsstat til en anden med henblik på afhøring er reguleret i særlige bestemmelser, hvor afslagsgrundene er tilpasset den enkelte foranstaltning. Der er således i forhold til sådanne meget indgribende foranstaltninger mulighed for at afslå at anerkende og fuldbyrde en efterforskningskendelse fra en anden medlemsstat, såfremt den pågældende foranstaltning ikke ville kunne gennemføres i en tilsvarende national sag.*

Fuldbyrdelsesstaten kan endvidere udsætte anerkendelsen eller fuldbyrdelsen, såfremt en igangværende efterforskning vil kunne påvirkes, eller hvis bevismaterialet benyttes i forbindelse med andre sager.

Direktivforslaget fastsætter en række tidsfrister for anerkendelse og fuldbyrdelse af efterforskningskendelser. Fuldblyrdelsesstaten har pligt til at underrette udstedelsesstaten i tilfælde af overskridelse af fristerne.

Direktivforslaget forpligter fuldblyrdelsesstaten til uden unødigt forsinkelse at overføre bevismateriale, der er omfattet af en europæisk efterforskningskendelse, til udstedelsesstaten.

Herudover indeholder forslaget en række regler af mere teknisk og proceduremæssig karakter, herunder om indholdet af en europæisk efterforskningskendelse, udpegelse af kompetente myndigheder, sprog, fremsendelse, retsmidler, forholdet til andre bilaterale og multilaterale aftaler samt tidspunktet for gennemførelse af forslaget.

3. Gældende dansk ret

3.1. Retsplejeloven

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

Efterforskningsskridt, der gennemføres i Danmark på baggrund af en udenlandsk anmodning, foretages på grundlag af en analog anvendelse af de relevante bestemmelser i retsplejeloven. En udenlandsk anmodning om efterforskning, herunder ransagning, beslaglæggelse og edition, kan således imødekommes, hvis det pågældende efterforskningsskridt ville kunne gennemføres i forbindelse med en tilsvarende national strafferetlig efterforskning. Dette indebærer bl.a., at anmodninger fra udenlandske myndigheder om gennemførelse af efterforskningsskridt, der kræver rettens medvirken, alene vil kunne imødekommes, hvis det forhold, der ligger til grund for den udenlandske anmodning om bistand, er strafbart efter dansk lovgivning (krav om dobbelt strafbarhed). Derimod stilles der ikke et sådant krav om dobbelt strafbarhed for så vidt angår foranstaltninger, som ikke har karakter af tvangsindgreb (f.eks. en anmodning fra en udenlandsk

myndighed om, at der sker forkyndelse af en indkaldelse til en udenlandsk retssag for en person, der er bosiddende i Danmark).

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

3.2. Den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp (retshjælpskonventionen)

Danmark deltager i den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager og tillægsprotokollerne til konventionen af henholdsvis 17. marts 1978 og 8. november 2001. Konventionen indeholder bl.a. regler om indsamling og fremskaffelse af bevismateriale, der finder sig i en anden medlemsstat, i forbindelse med straffesager. Efter konventionen forpligter staterne sig til i videst muligt omfang at yde hinanden bistand med henblik på retsforfølgning af forbrydelser, men konventionen indeholder tillige en række afvisningsgrunde, herunder en generel afvisningsgrund med henvisning til den anmodede stats almindelige retsprincipper. Konventionen indeholder ingen tidsfrister for behandlingen af anmodninger i medfør af konventionen.

3.3. Schengen-konventionen af 19. juni 1990

Schengen-konventionen af 19. juni 1990 indeholder regler, der viderefører og udvider anvendelsesområdet for gensidig retshjælp i forhold til retshjælpskonventionen fra 1959 til bl.a. også at omfatte sager om straffelovsovertrædelser, der kan afgøres af administrative myndigheder. Schengenkonventionen indeholder endvidere bl.a. regler om fremsendelse af retsdokumenter, hvorefter dokumenter som hovedregel skal fremsendes direkte mellem de kompetente myndigheder. Danmark har ved lov nr. 418 af 10. juni 1997, som senest ændret ved lov nr. 521 af 6. juni 2007, gennemført Schengen-konventionen i dansk ret.

3.4. Den europæiske konvention om gensidig retshjælp fra 2000 (EU-retshjælpskonventionen)

EU-medlemsstaterne har vedtaget den europæiske konvention af 29. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem medlemsstaterne og en tillægsprotokol hertil, der dels supplerer bestemmelserne i retshjælpskonventionen og Schengen-konventionen, dels letter anvendelsen af disse konventioner. EU-retshjælpskonventionen indeholder bl.a. regler om midlertidig overførsel af fængslede personer med henblik på efterforskning, video- og telekonference, kontrollerede leverancer, fælles efterforskningshold, diskrete undersøgelser og aflytning af telekommunikation. Danmark har ved lov nr. 258 af 8. maj 2002 gennemført EU-retshjælpskonventionen i dansk ret.

3.5. Rammeafgørelse 2003/577/RIA om indefrysning af formuegoder og bevismateriale

Danmark har ved lov nr. 1434 af 22. december 2004 om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union gennemført rammeafgørelse 2003/577/RIA om indefrysning af formuegoder og bevismateriale.

Rammeafgørelsen bygger på princippet om gensidig anerkendelse, hvilket indebærer pligt for en medlemsstat til at anerkende og gennemføre afgørelsen uden yderligere formaliteter og på samme måde, som hvis der havde været tale om en national afgørelse, medmindre fuldbyrdelsesstaten kan påberåbe sig en af de angivne afslagsgrunde.

Rammeafgørelsen vedrører foreløbige retsskridt, der skal forhindre destruktion, ændring, flytning, overførsel eller afhændelse af et bevismiddel. En anmodning om konfiskation i henhold til rammeafgørelsen skal således suppleres af en anmodning i medfør af de almindelige regler om gensidig retshjælp, såfremt bevismaterialet efterfølgende ønskes overført til udstedelsesstaten.

3.6. Rammeafgørelse 2008/978/RIA om den europæiske bevissikringskendelse

Danmark har ved lov nr. 347 af 14. maj 2008 gennemført rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse (2008/978/RIA). Loven er endnu ikke sat i kraft.

Rammeafgørelsen vedrører fremskaffelse og overførsel af bevismateriale, som allerede eksisterer på tidspunktet for anmodningen fremsendelse. Rammeafgørelsen bygger også på princippet om gensidig anerkendelse, hvilket indebærer pligt for en medlemsstat til at anerkende og gennemføre afgørelsen uden yderligere formaliteter og på samme måde, som hvis der havde været tale om en national afgørelse, medmindre fuldbyrdelsesstaten kan påberåbe sig en af de angivne afslagsgrunde.

3.7. Øvrige internationale konventioner

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

Hvis forslaget til direktiv fandt anvendelse i Danmark, vurderes gennemførelsen af forslaget at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet en gennemførelse i givet fald bl.a. ville kræve ændringer i lov nr. 1434 af 22. december 2004 om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union og retsplejeloven.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

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

5. Høring

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

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

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Politiforbundet har ikke bemærkninger til forslaget.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra **Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Landsforeningen af forsvarsadvokater og Retspolitisk Forening**. **Rigspolitiet** er umiddelbart positivt indstillet over for forslaget og bemærker, at forslaget lægger op til en forenkling af procedureerne ved bevisoptagelse i et andet EU-land og indfører frister for anerkendelse og fuldbyrdelse. Rigspolitiet bemærker, at der udestår en række spørgsmål, som nærmere bør afklares, herunder spørgsmålet om udpegning af kompetente myndigheder.

Rigsadvokaten er umiddelbart positivt indstillet over for forslaget, men henviser til at det eksisterende retshjælpssystem er velfungerende, hvorfor det er vigtigt at sikre, at det nye forslag bliver effektivt, herunder at den direkte kontakt mellem de lokale myndigheder i medlemsstaterne bevares. Det bemærkes, at det efter forslaget ikke er muligt at afslå at fuldbyrde en efterforskningskendelse alene fordi efterforskningsindgrebet ikke ville være lovligt i en tilsvarende national sag. Rigsadvokaten har endvidere nogle bemærkninger af mere teknisk karakter til forslagets enkelte bestemmelser, herunder bl.a. anvendelsesområdet, overførsel af bevismateriale og om myndighedernes pligt til at underrette hinanden.

Landsforeningen af forsvarsadvokater anfører, at der i fuldbyrdelsesstaten bør gælde de samme retsgarantier mv. ved fuldbyrdelsen af en europæ-

isk efterforskningskendelse, som der ville gælde ved gennemførelsen af det samme efterforskningsindgreb i en tilsvarende national sag. Det anføres endvidere, at spørgsmålet om behandling af fortrolige oplysninger bør overvejes nærmere.

Retspolitisk Forening anfører, at der ikke ses at være dokumentation for behovet for forslaget og advarer mod at indføre for store lettelser på området for anticiperet bevisførelse (dvs. bevisførelse, der finder sted i et retsmøde forud for selve retssagen).

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der med henblik på at sikre, at medlemsstaterne opfylder betingelserne for lovlige indgreb i beskyttede rettigheder, herunder retten til respekt for privatlivet, jf. artikel 7 i EU-chartret og artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), indsættes en artikel i direktivet, hvorefter medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en europæisk efterforskningskendelse kun udstedes, når udstedelsesmyndigheden bl.a. har sikret, at der er lovhjemmel til at udstede efterforskningskendelsen, og at det konkrete efterforskningskridt er nødvendigt og proportionalt i forhold til den retssag, som efterforskningskridtet knytter sig til.

Instituttet anbefaler også, at det tilføjes bestemmelsen i det foreslåede direktiv om grunde til at afslå anerkendelse eller fuldbyrdelse af en efterforskningskendelse, at en efterforskningskendelse kan afvises af fuldbyrdesstaten, hvis efterforskningskendelsen strider mod EU-chartret, EMRK eller fuldbyrdesstatens forfatningsregler om foreningsfrihed, pressefrihed og ytringsfrihed i andre medier. Instituttet anbefaler endvidere, at det tilføjes, at en efterforskningskendelse kan afvises af fuldbyrdesstaten, hvis der er grund til at formode, at kendelsen er udstedt med det formål at retsforfølge eller straffe en person på grund af den pågældendes køn, race, etniske baggrund, religion, nationalitet, sprog, politiske overbevisning eller seksuelle orientering.

Med henblik på at sikre borgerne adgang til en uafhængig og upartisk prøvelse af en efterforskningskendelse om ransagning, beslaglæggelse, edition m.v. – herunder i de tilfælde, hvor en efterforskningskendelse er udstedt af en ikke-judiciel myndighed som anklagemyndighed eller politi – anbefaler instituttet, at det foreslåede direktiv ændres således, at det fremgår udtrykkeligt, at en efterforskningskendelse skal kunne prøves ved en uafhængig og upartisk domstol i udstedelsesstaten. Instituttet anbefaler herudover, at der i dansk ret i forbindelse med en eventuel parallelaftale om tiltrædelse

af direktivet vedtages en bestemmelse om, at en efterforskningskendelse, som er udstedt af en ikke-judiciel myndighed, og som ikke kan påklages til en domstol i udstedelsesstaten, alene kan fuldbyrdes i Danmark, efter en dansk domstol har anerkendt efterforskningskendelsen.

Instituttet anfører endelig, at medlemsstaternes nationale regler for efterforskningskridt ikke er de samme, og derfor vil en borger i Danmark kunne blive udsat for et indgreb i sin ret til respekt for privatlivet (i form af ransagning m.v.) på grundlag af en kendelse afsagt i en anden medlemsstat efter denne stats lovgivning, som er forskellig fra den danske lovgivning. Det kan derfor efter instituttets opfattelse blive vanskeligt for en borger i Danmark (eller en anden medlemsstat) at forudsige sin retsstilling i forhold til indgreb foretaget på grundlag af en europæisk efterforskningskendelse.

6. Nærhedsprincippet

Forslagsstillerne har om nærhedsprincippet anført, at formålet med forslaget – gensidig anerkendelse af afgørelser truffet for at indsamle bevismateriale – ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af de enkelte medlemsstater som følge af den grænseoverskridende karakter af de omfattede sager. Målet kan derfor bedre nås på EU-plan.

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

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget er fremsat på initiativ af Belgien, Bulgarien, Estland, Slovenien, Spanien, Sverige og Østrig. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for forslaget.

9. Europa-Parlamentet

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

Forslaget behandles i LIBE-udvalget.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 29. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmøderne den 11.-12. april 2011.

Dagsordenspunkt 9: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse*

Revideret notat. Ændringer er anført i kursiv

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2011)275 endelig

Resumé

Forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse har til formål at etablere fælles minimumsregler med henblik på at skabe øget tillid til medlemsstaternes strafferetlige systemer og dermed føre til et mere effektivt retligt samarbejde. Endvidere tager forslaget sigte på at fremme respekten for grundlæggende rettigheder og nedbringe hindringerne for borgernes frie bevægelighed. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet den 13.-14. december 2011 vil forelægge sagen for Rådet til drøftelse med henblik på opnåelse af en – eventuel delvis – generel indstilling. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Da forslaget er omfattet af det retlige forbehold, har det hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Samtlige medlemsstater, herunder Danmark, er generelt positivt indstillet 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 forbrydelser i straffesager skal styrkes.

Baggrunden herfor er, at EU har skabt et område, hvor borgerne har mulighed for frit at bevæge sig over medlemsstaternes grænser og for at bosætte sig, uddanne sig eller arbejde i en medlemsstat efter eget ønske. Denne ret til fri bevægelighed har imidlertid bl.a. haft den konsekvens, at flere borgere bliver involveret i straffesager i en anden medlemsstat end deres egen.

Forslaget til direktiv om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse er en del af den offerpakke, som Kommissionen fremsatte den 18. maj 2011. Ud over direktivforslaget

indeholder offerpakken et forslag til en forordning om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civile sager.

Forslaget til direktiv har til formål at ændre og udvide bestemmelserne i Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 (2001/220/RIA) om ofres stilling i forbindelse med straffesager.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet den 13.-14. december 2011 vil forelægge sagen for Rådet til drøftelse med henblik på opnåelse af en – eventuel delvis – generel indstilling. Det nærmere indhold af formandskabets oplæg kendes endnu ikke.

Det danske retsforbehold

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

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

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

2. Indhold

Forslaget til direktiv om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse konkretiserer de forpligtelser, der allerede følger af Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 (2001/220/RIA) om ofres stilling i forbindelse med straffesager. Direktivforslaget fastsætter herudover en række yderligere forpligtelser for medlemsstaterne i forhold til eksempelvis tolkning og oversættelse, underretning mv.

Direktivforslaget er fremsat under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, særlig artikel 82, stk. 2.

2.1. Anvendelsesområde

Det fremgår af direktivforslaget, at det gælder for fysiske personer, som har lidt skade eller er påført følelsesmæssig lidelse eller økonomisk tab, som følge af en forbrydelse, og familiemedlemmer til en person, hvis død er forvoldt ved en forbrydelse.

2.2. Ret til information og rådgivning

Ifølge forslaget skal ofre, når de kontakter en kompetent myndighed, have oplysninger om bl.a., hvordan de kan anmelde en forbrydelse, hvilke organisationer, de kan henvende sig til for at få støtte, samt hvilken form for støtte, de kan få. Endvidere skal ofrene have oplysninger om, hvordan de kan opnå beskyttelse, juridisk rådgivning og erstatning, ligesom de skal have oplysninger om eventuelle frister og om muligheden for at klage, hvis deres rettigheder tilsidesættes.

Ofre skal endvidere have ret til information om alle afgørelser, der afslutter den straffesag, som er blevet indledt efter anmeldelse fra offeret, ligesom de skal have ret til information, der sætter dem i stand til at forstå, hvor langt straffesagen er kommet, og information om hvor og hvornår, retssagen finder sted. Medlemsstaterne skal desuden sikre, at et offer har mulighed for at få meddelelse om løsladelsen af personer, der retsforfølges eller er dømt for forbrydelser, der vedrører det pågældende offer.

Efter direktivforslaget skal ofre og deres familiemedlemmer vederlagsfrit have adgang til hjælp i overensstemmelse med deres behov. Denne hjælp skal bl.a. indebære rådgivning om adgang til statslige offererstatningsordninger og information om offerets rolle i straffesager. Hjælpen skal endvidere indebære information om eller henvisning til specialister på området, psykologbistand og rådgivning om økonomiske og praktiske spørgsmål.

2.3. Ret til tolkebistand og oversættelse

Det fremgår af direktivforslaget, at ofre, der ikke forstår eller taler det sprog, der anvendes under en straffesag, skal have ret til vederlagsfri tolkning, når de udspørges hos de myndigheder, der forestår efterforskningen, og hos de retlige myndigheder. Ofre skal endvidere have ret til tolkning under alle retsmøder og forberedende retsmøder, de deltager i. Herudover skal ofre – efter anmodning – have ret til vederlagsfri tolkning i overensstemmelse med deres behov og rolle under sagen.

Endvidere skal ofre, der ikke forstår det sprog, der tales under en straffesag, have ret til vederlagsfri oversættelse af anmeldelsen, af afgørelser, der afslutter sagen, og af andre oplysninger, der er af afgørende betydning for offerets udøvelse af sine rettigheder under straffesagen.

Medlemsstaterne skal i den forbindelse sikre, at der findes en fremgangsmåde til at afgøre, om offeret har behov for oversættelse og tolkebistand, og at ofre har ret til at prøve en afgørelse om, at der ikke er behov for tolkning. Offeret skal endvidere have mulighed for at klage over kvaliteten af tolkningen.

2.4. Ofres deltagelse i straffesager

Forslaget til direktiv indeholder en række bestemmelser om ofres deltagelse i straffesager. Det fremgår bl.a., at ofre skal have ret til at blive hørt under straffesagen, og at de skal kunne tilvejebringe beviser.

Direktivforslaget indeholder herudover en bestemmelse om, at ofre skal have ret til at få prøvet en afgørelse om ikke at rejse tiltale, og at de skal have tilstrækkelige informationer til at beslutte, om de skal anmode om prøvelse af en sådan afgørelse.

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne opstille standarder, som skal sikre, at mægling og andre former for såkaldt ”genoprettende retfærdighed” kun anvendes, hvis det er i offerets interesse, og offeret frivilligt har samtykket heri. Inden offeret samtykker, skal den pågældende have fuldstændige og objektive oplysninger om processen og de mulige resultater heraf. Det er endvidere en forudsætning, at den mistænkte, den tiltalte eller lovovertræderen har påtaget sig ansvaret for sine handlinger.

Medlemsstaterne skal sikre, at ofre har adgang til retshjælp og til godtgørelse af udgifter i overensstemmelse med procedurerne i national ret. Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at offeret har krav på at få en afgørelse om erstatning fra lovovertræderen inden en rimelig frist, medmindre national ret indeholder bestemmelser om, at der skal ydes erstatning på anden vis.

For så vidt angår ofre, der har bopæl i en anden medlemsstat end den, hvor forbrydelsen har fundet sted, skal medlemsstaterne sikre, at der træffes de nødvendige foranstaltninger med henblik på at begrænse de vanskelighe-

der, dette måtte medføre. Det betyder bl.a., at myndighederne i den medlemsstat, hvor forbrydelsen har fundet sted, skal have mulighed for at optage forklaring fra offeret umiddelbart efter anmeldelsen og mulighed for at anvende video- og telefonkonferencer ved afhøring af offeret. Herudover skal medlemsstaterne sikre, at ofre for en forbrydelse, der er begået i en anden medlemsstat, under visse omstændigheder kan anmelde forbrydelsen i den medlemsstat, hvor offeret har bopæl.

2.5. Beskyttelse af ofre

Ifølge forslaget til direktiv skal medlemsstaterne sikre, at der træffes foranstaltninger til at beskytte ofrene og deres familiemedlemmer mod bl.a. gengældelse.

Det fremgår således af direktivforslaget, at medlemsstaterne gradvis skaber de nødvendige betingelser for at undgå kontakt mellem ofre og tiltalte eller mistænkte personer på steder, hvor ofrene har personlig kontakt med offentlige myndigheder, herunder hvor straffesagen finder sted.

Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at ofrene udspørges uden unødigt ophold efter en anmeldelse, at antallet af udspørgninger af offeret begrænses, og at offeret – efter omstændighederne – ledsages af en advokat eller en anden støtteperson. Desuden skal det sikres, at retlige myndigheder under retssagen kan træffe egnede foranstaltninger til beskyttelse af ofres og deres familiemedlemmers privatliv og fotografiske billeder, ligesom der lægges op til, at medlemsstaterne tilskynder medierne til at træffe selvregulerende foranstaltninger til at beskytte ofrenes privatliv, personlige integritet og personoplysninger.

2.6. Sårbare ofre

I direktivforslaget udpeges en række kategorier af ofre, der anses for at være sårbare på grund af deres personlige egenskaber (børn og handicappede personer) eller på grund af den forbrydelse, de er ofre for (ofre for seksuel vold eller menneskehandel). Medlemsstaterne skal i den forbindelse sikre, at der foretages en individuel vurdering af alle ofre med henblik på at afgøre, om de er særligt sårbare.

Sårbare ofre skal tilbydes en række særlige foranstaltninger såvel under efterforskningen som under retssagen. De skal således bl.a. have tilbud om, at udspørgning under efterforskningen foretages i særligt indrettede lokaler

og af særligt uddannede personer. Endvidere skal de under retssagen have tilbud om foranstaltninger, der hindrer visuel kontakt mellem offeret og den anklagede, herunder foranstaltninger som sikrer, at offeret kan høres i retslokalet uden at være til stede. De skal desuden tilbydes foranstaltninger som sikrer, at retsmødet kan finde sted uden tilhørere.

Hvis det sårbare offer er et barn, skal det herudover sikres, at afhøringer af den pågældende, der er foretaget under efterforskningen, kan videooptages og bruges som bevis under retssagen, ligesom det skal sikres, at der udpeges en særlig repræsentant for offeret, hvis forældremyndighedsindehaveren er afskåret fra at repræsentere barnet. Efter direktivforslaget er et barn en person under 18 år.

2.7. Uddannelse og koordinering

Herudover indeholder direktivforslaget bestemmelser om, at medlemsstaterne skal sikre, at personale hos politi, anklagemyndighed og retterne, der har kontakt med ofre, får uddannelse i, hvordan ofre bør behandles. Tilsvarende skal medlemsstaterne træffe foranstaltninger til at sikre, at de, der tilbyder en hjælpetjeneste for ofre eller genoprettende retfærdighed, får den nødvendige uddannelse.

Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at de myndigheder, der arbejder med eller yder hjælp til ofre, samarbejder med henblik på at sikre en koordineret indsats over for ofre og med henblik på i videst muligt omfang at reducere de negative konsekvenser af forbrydelsen, herunder den byrde for offeret, der følger af kontakten med de strafferetlige myndigheder.

3. Gældende dansk ret

3.1. Juridisk bistand til ofre i straffesager

Reglerne om advokatbistand til den forurettede findes i retsplejelovens kapitel 66 a (§§ 741 a-741 e).

Det fremgår af § 741 a, at retten i sager, der vedrører overtrædelse af straffelovens § 119, § 123, (forbrydelser mod den offentlige myndighed mv.), § 210 (forbrydelser i familieforhold) §§ 216-223, §§ 224 eller 225, jf. §§ 216-223 (forbrydelser mod kønssædeligheden), § 232 (blufærdighedskrænkelse), §237 (manddrab), §§ 244-246 (vold), §§ 249 og 250, § 252, stk. 2, (forbrydelser mod liv og legeme), §§ 260 og 262 a

(forbrydelser mod den personlige frihed) eller § 288 (røveri), beskikker en advokat for den, der er forurettet ved lovovertrædelsen, når den pågældende fremsætter begæring om det. Beskikkelse af advokat kan dog i visse tilfælde afslås, hvis lovovertrædelsen er af mindre alvorlig karakter, og advokatbistand må anses for åbenbart unødvendig.

Udover tilfælde, hvor den forurettede har været udsat for en af de overtrædelser, der er nævnt i § 741 a, kan retten, når særlige omstændigheder taler for det, efter anmodning beskikke en advokat for den forurettede, jf. § 741 a, stk. 4. Sådanne særlige omstændigheder kan f.eks. foreligge i visse sager om grovere chikane, hvor forurettede er blevet truet og har været udsat for hærværk eller lignende, eller i visse sager om afpresning. Desuden kan der helt undtagelsesvis være tilfælde, hvor forurettedes personlige forhold – uanset sagens karakter i øvrigt – kan begrunde, at der beskikkes en bistandsadvokat.

Hvis den forurettede er afgået ved døden som følge af forbrydelsen, kan retten endvidere efter anmodning beskikke en advokat for den forurettedes nære pårørende, når særlige hensyn taler for det, jf. § 741 a, stk. 5. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at det er en forudsætning, at der foreligger helt særlige forhold, f.eks. at de pårørende skal vidne under belastende omstændigheder eller i øvrigt har et særligt behov for bistand.

Efter retsplejelovens § 741 b vejleder politiet den forurettede eller, hvis den forurettede er afgået ved døden som følge af forbrydelsen, dennes nære pårørende om adgangen til at begære en advokat beskikket. Vejledningen skal gives, inden den forurettede afhøres første gang, og skal gentages i forbindelse med og inden anden afhøring.

Efter retsplejelovens § 995 a kan retten give den forurettede fri proces, når det skønnes nødvendigt med advokatbistand ved opgørelsen af erstatningskravet, og den forurettede opfylder de økonomiske betingelser herfor. Retten kan endvidere, når omstændighederne taler for det, i sager, hvor en person er afgået ved døden som følge af en forbrydelse, beskikke en advokat for de pårørende til at bistå med opgørelsen af erstatningskrav.

Der er i retsplejeloven fastsat nærmere regler om salær og godtgørelse for udlæg til den beskikkede advokat.

3.2. Offerrådgivning

Som et supplement til den rådgivende og støttende funktion, som politiet varetager i forhold til ofre, er der etableret offerrådgivninger i alle landets politikredse. Offerrådgivningerne fungerer i samspil med politiet, og politiet informerer således om rådgivningens eksistens og hjælper med at skabe kontakt mellem offer og offerrådgivning.

Offerrådgivningen har til formål at give personlig støtte til ofre for forbrydelser, ligesom de vejleder ofrene om muligheden for at søge om erstatning, få psykologhjælp, advokatbistand, retshjælp mv. Rådgivningen kan endvidere udpege en støtteperson, der eksempelvis kan gå med offeret i retten, hvis der er behov herfor.

3.3. Underretning om sagens forløb og afslutning og om gerningsmandens løsladelse

Efter retsplejelovens § 741 e vejleder politiet og anklagemyndigheden i fornødent omfang den forurettede eller, hvis den forurettede er afgået ved døden, dennes nære pårørende om vedkommendes retsstilling og om sagens forventede forløb. Politiet skal endvidere informere den forurettede om sagens gang.

Bestemmelsen indebærer bl.a., at den forurettede i fornødent omfang skal vejledes om f.eks. adgangen til at få påkendt erstatningskrav under straffesagen, vedkommendes rettigheder efter offererstatningsloven, mulighederne for at søge støtte i en offerrådgivning samt forurettedes rettigheder og pligter som vidne under sagen. Herudover skal der bl.a. vejledes om væsentlige forhold med hensyn til sagens videre behandling og om væsentlige sagsskridt som f.eks. anholdelse, varetægtsfængsling og lignende.

Det fremgår af retsplejelovens § 741 c, stk. 1, at bistandsadvokaten underrettes om tidspunktet for afhøringer og retsmøder. Den forurettede bliver ikke selv underrettet om retsmøder, medmindre den pågældende skal møde som vidne eller har nedlagt påstand om et erstatningskrav.

Det følger af retsplejelovens § 219 a, stk. 7, 2. pkt., at retten meddeler den forurettede en udskrift af dommen, hvis den pågældende har anmodet om det. Ifølge forarbejderne til bestemmelsen forudsættes det, at anklagemyndigheden ved underretning om tiltalen mv. oplyser forurettede om adgangen til at få underretning om dommen, og at forurettede på en nem måde,

f.eks. telefonisk, ved anvendelse af en blanket eller via internettet, kan bestille domsudskriften enten gennem politiet eller anklagemyndigheden eller direkte ved retten.

Ved lov nr. 412 af 9. maj 2011 om ændring af retsplejeloven mv. er der indsat en ny bestemmelse i retsplejelovens § 741 g, hvoraf det fremgår, at forurettede efter anmodning kan få underretning om gerningsmandens løsladelse mv. i sager om grovere overtrædelser af straffeloven, hvor vold, trusler eller anden personfarlig kriminalitet indgår, og ved sædelighedsforbrydelser.

En anmodning om underretning kan afslås, hvis væsentlige hensyn til gerningsmanden taler for det. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der er risiko for hævn fra forurettedes side eller for chikane fra tredjemand.

3.4. Påklage af afgørelser om ikke at rejse tiltale mv.

Det følger af retsplejelovens § 749, stk. 3, at den forurettede eller, hvis den forurettede er afgået ved døden, den forurettedes nære pårørende skal underrettes, hvis politiet beslutter at afvise en indgivet anmeldelse eller indstille en påbegyndt efterforskning. Der er i retsplejeloven fastsat nærmere regler om den forurettedes eller dennes nære pårørendes mulighed for at påklage en sådan afgørelse til den overordnede anklagemyndighed.

Efter retsplejelovens § 724, stk. 1, skal den forurettede eller, hvis forurettede er afgået ved døden, forurettedes nære pårørende underrettes ved afgørelser om påtaleopgivelse eller tiltalefrafald. Den forurettede eller dennes nære pårørende har mulighed for at påklage en afgørelse om påtaleopgivelse til den overordnede anklagemyndighed efter de nærmere regler herom i retsplejeloven, men de pågældende har ikke mulighed for at klage over en afgørelse om tiltalefrafald.

Ved nære pårørende forstås som udgangspunkt ægtefæller, samlevende, børn og forældre, men efter omstændighederne vil også andre, f.eks. søskende, kunne anses for at være nære pårørende.

3.5. Tolkebistand

Retsplejelovens § 149 indeholder nærmere regler om tolkning og oversættelse i retssager. Det fremgår af retsplejelovens § 149, stk. 1, at retsproget er dansk, og at afhøring af personer, der ikke forstår dansk, så vidt muligt

skal ske ved hjælp af en translatør. Hvis retten finder, at retten har fornødent kendskab til det fremmede sprog, kan tilkaldelse af tolk dog i visse tilfælde undlades.

For så vidt angår betaling for tolkning fremgår det af retsplejelovens § 149, stk. 4, at statskassen afholder udgifter til tolkning i sager, hvori en statsborger i et andet nordisk land er part. Det samme gælder udgifter til oversættelse af dokumenter mellem dansk og de øvrige nordiske sprog. Retten kan i øvrigt bestemme, at udgifterne skal godtgøres af parterne i overensstemmelse med retsplejelovens almindelige regler om sagsomkostninger.

Ved cirkulære nr. 104 af 7. juli 1989 har Justitsministeriet imidlertid fastsat, at udgifter til tolkning i straffesager afholdes af statskassen.

3.6. Forurettedes deltagelse i straffesager

Den forurettede kan som udgangspunkt, medmindre denne selv skal møde som vidne, overvære retsmødet. Hvis den forurettede skal vidne i sagen, følger det af retsplejelovens § 182, at vidnet ikke må overvære forklaringer af andre vidner, syns- og skøns mænd eller parter, medmindre andet bestemmes af retten.

Den forurettede har ikke mulighed for at stille spørgsmål til tiltalte og vidner, og den forurettedes bistandsadvokat har heller ikke mulighed for at stille spørgsmål til andre end den forurettede.

Den forurettede har ikke mulighed for selv at føre bevis i retten for så vidt angår skyldsspørgsmålet. Hvis den forurettede har bevismateriale, som denne ønsker fremlagt, må den forurettede rette henvendelse til anklagemyndigheden og anmode om, at bevismaterialet medtages i bevisførelsen. Det er dog altid anklagemyndigheden, der vurderer, hvorvidt den forurettedes bevismateriale skal anvendes.

For så vidt angår erstatningsspørgsmålet har den forurettede derimod altid ret til selv at føre bevis i retten, herunder ret til at fremlægge dokumenter af betydning for erstatningsfastsættelsen.

For så vidt angår muligheden for at optage forklaring fra offeret umiddelbart efter anmeldelsen af forbrydelsen følger det af retsplejelovens § 747, at der bl.a. kan afholdes retsmøde, når det er påkrævet for at sikre beviser,

som ellers må frygtes at ville gå tabt, eller som ikke uden væsentlig ulempe eller forsinkelse vil kunne føres umiddelbart for den dømmende ret.

Efter bestemmelsen kan et offer således afgive indenretlig forklaring forud for domsforhandlingen, hvis det er umuligt eller meget vanskeligt for den pågældende at komme til stede ved domsforhandlingen. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis den pågældende bor i et andet land.

3.7. Beskyttelse af ofre under straffesagen

Det følger af retsplejelovens § 193, at politiet eller anklagemyndigheden underretter retten, hvis der er behov for særlig hensyntagen i forbindelse med et vidnes møde i en straffesag, og at retten i fornødent omfang bistår vidnet.

Bestemmelsen indebærer, at anklagemyndigheden og retten i samarbejde skal søge at begrænse de ulemper, der kan være forbundet med afgivelse af forklaring for retten for den pågældende. Der kan f.eks. være tale om, at sikre, at vidnet ikke unødvendigt konfronteres med tiltalte eller visse vidner, eller koordinering af nødvendig politibeskyttelse. Der kan bl.a. være behov for særlige hensyn i sager om seksualforbrydelser, vold, røveri, afpresning og lignende alvorlige og belastende sager, hvor et vidne, herunder navnlig forurettede, efter en konkret vurdering må anses for særligt udsat som følge af sin alder, fysiske eller psykiske helbredsforhold, følgerne af den strafbare handling eller risiko for pression eller lignende.

I medfør af retsplejelovens § 856 kan retten, når særegne grunde taler for, at uforbeholden forklaring ellers ikke kan opnås, beslutte, at tiltalte skal forlade retssalen, mens et vidne eller en medtiltalt afhøres.

Når tiltalte som følge af en sådan beslutning ikke har overværet afhøringen af et vidne, skal den pågældende, når denne på ny kommer til stede i retssalen, have oplysninger om, hvem der har afgivet forklaring i vedkommendes fravær, og om indholdet af forklaringen, for så vidt den angår tiltalte. Retten kan på begæring bestemme, at et vidnes bopæl ikke må oplyses for tiltalte, såfremt afgørende hensyn til vidnets sikkerhed taler derfor, og det må antages at være uden betydning for tiltaltes forsvar. Endvidere kan retten i helt særlige situationer beslutte, at et vidnets navn, stilling og bopæl ikke må oplyses for tiltalte.

Herudover følger det af retsplejelovens § 872, at politiets afhøring af et barn, som er optaget på video, kan benyttes som bevis under hovedforhandlingen. Det er udgangspunktet, at videoafhøring kan benyttes som bevis under domsforhandlingen, hvis der er tale om afhøring af et barn på 12 år eller derunder. Der kan dog foreligge særlige omstændigheder, herunder barnets udvikling og psykiske tilstand, der bevirker, at videoafhøring af ældre børn kan anvendes som bevis.

3.8. Erstatning og sagsomkostninger

Ifølge § 1 i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (offererstatningsloven) yder staten erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af straffeloven, hvis overtrædelsen er begået i den danske stat. Det er i den forbindelse uden betydning, om skadevolderen eller skadelidte er dansk statsborger eller udlænding, og det er ligeledes uden betydning, om de har bopæl i Danmark eller udlandet. Efter lovens § 7 yder staten dog ikke erstatning i det omfang skaden godtgøres af skadevolderen eller dækkes af forsikringsydelser mv.

Erstatning efter offererstatningsloven er betinget af, at lovovertrædelsen er anmeldt til politiet inden 72 timer, og at skadelidte under en eventuel straffesag mod skadevolderen nedlægger påstand om erstatning, jf. offererstatningslovens § 10.

Efter retsplejelovens § 991 kan der i straffesager, som behandles uden medvirken af domsmænd, tilkendes den forurettede erstatning hos tiltalte for den skade, der er voldt ved forbrydelsen, hvis den forurettede har fremsat begæring herom. I andre offentlige straffesager påhviler det anklagemyndigheden efter begæring fra forurettede at forfølge erstatningskravet, hvis dette kan ske uden væsentlig ulempe.

En forurettet, der afgiver vidneforklaring under en straffesag, vil modtage vidnegodtgørelse og eventuel godtgørelse til befordring og hotelophold efter reglerne i bekendtgørelse nr. 712 af 17. november 1987 om ydelser til lægdommere og vidner mv. med senere ændringer eller efter reglerne i bekendtgørelse nr. 724 af 15. september 1997 om ydelser til nordiske vidner mv.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

Hvis direktivet fandt anvendelse i Danmark, er det vurderingen, at en gennemførelse af det foreliggende direktivforslag ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Det gælder bl.a. i forhold til ofres ret til at få prøvet afgørelser om ikke at rejse tiltale.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Direktivforslaget har ikke statsfinansielle konsekvenser, da det som nævnt er omfattet af det retlige forbehold. Hvis direktivforslaget fandt anvendelse i Danmark, er det vurderingen, at forslaget ville have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget til direktiv er sendt i høring hos Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Politiforbundet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af beskikkede advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af forsvarsadvokater, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Landsorganisationen af kvindekrisecentre, Mødrehjælpen, Dansk Røde Kors, Joan-søstre, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Offerrådgivningen.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Østre Landsret, Vestre Landsret, Advokatrådet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Landsforeningen af forsvarsadvokater, Offerrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Joan-Søstre og Domstolsstyrelsen.

Østre Landsret, Vestre Landsret og Advokatrådet har ikke haft bemærkninger til forslaget.

Rigsadvokaten er overordnet positivt indstillet over for forslaget. Rigsadvokaten finder dog, at en række bestemmelser i forslaget i deres nuværende udformning rejser en række spørgsmål i forhold til retsplejelovens bestemmelser og udmøntningen af disse. Således bør bestemmelsen, hvorefter familiemedlemmer til et offer er omfattet af definitionen af et offer, præciseres, således at alene det familiemedlem, som på tidspunktet for dødsfaldet stod offeret nærmest, omfattes. Generelt forekommer definitionen af et offer efter Rigsadvokatens opfattelse at være for bred.

Rigsadvokaten finder det desuden hensigtsmæssigt, hvis ofres mulighed for at få meddelelse om, hvornår den person, der retsforfølges eller er blevet dømt for den pågældende forbrydelse, løslades, begrænses på samme måde som i retsplejelovens § 741 g. Det må således antages, at det typisk vil være i sager, hvor vold, trusler eller anden personfarlig kriminalitet indgår, og i sager om sædelighedsforbrydelser, at et offer vil kunne frygte at møde gerningsmanden igen. Endvidere vil det være hensigtsmæssigt, såfremt forslaget blev begrænset til underretning om løsladelse mv. efter endelig dom, idet hensyn til den mistænkte og dennes interesse i fortrolighed vedrørende private forhold samt til, at den pågældende (endnu) ikke er fundet skyldig, med betydelig vægt taler for, at der ikke sker underretning om løsladelse efter varetægtsfængsling.

Rigsadvokaten bemærker desuden, at forslagets bestemmelser om ret til tolkning og oversættelse må formodes at ville indebære væsentligt øgede udgifter til tolkning.

Om offerets ret til at blive hørt og til at tilvejebringe beviser bemærkes, at der ikke er hjemmel hertil i retsplejeloven, og at Straffelovrådet i betænkning 1485/2006 ikke fandt grundlag for at tildele offeret sådanne partsrettigheder under straffesagen.

Rigsadvokaten finder det desuden uhensigtsmæssigt, såfremt offerets ret til prøvelse af afgørelser om ikke at rejse tiltale skal forstås således, at offeret skal gives adgang til at klage over afgørelser om tiltalefrafald efter retsplejelovens § 724, stk. 1, idet en sådan afgørelse indebærer, at den sigtede anses for skyldig.

Forslagets artikel 13 indeholder en bestemmelse, om at ofre, der deltager i straffesager, skal have mulighed for at få godtgjort de udgifter, de har haft i forbindelse med deltagelse i straffesagen, herunder udgifter i forbindelse med deres tilstedeværelse under straffesagen. I den forbindelse bemærkes, at en sådan bestemmelse indebærer en væsentlig udvidet adgang til godtgørelse i forhold til dansk ret og således må antages at medføre øgede udgifter.

I forslaget opregnes en række særlige foranstaltninger, som sårbare ofre skal tilbydes. Efter Rigsadvokatens opfattelse bør det præciseres, i hvilket omfang sårbare ofre skal tilbydes disse foranstaltninger. Desuden bør definitionen af sårbare ofre gøres mere fleksibel.

Endvidere bemærker Rigsadvokaten, at retsplejelovens § 872 om anvendelse af videoafhøring som bevis i retten i modsætning til direktivforslaget som udgangspunkt kun gælder børn på 12 år eller derunder.

Endelig bemærker Rigsadvokaten generelt, at direktivforslaget ikke synes at give mulighed for at skelne mellem ofre, der har været udsat for alvorligere forbrydelser og ofre, der har været udsat for mindre alvorlige forbrydelser, hvilket forekommer uhensigtsmæssigt.

Landsforeningen af forsvarsadvokater lægger vægt på, at det fortsat er anklagemyndigheden, der tilrettelægger bevisførelsen mod tiltalte. Landsforeningen finder, at forurettedes advokat (bistandsadvokat) kun undtagelsesvist bør have adgang til at afhøre eller stille supplerende spørgsmål.

Landsforeningen bemærker om offerets ret til at påklage afgørelser om ikke at rejse tiltalte, at forslaget på dette punkt ikke harmonerer med retsplejelovens § 741 c om bistandsadvokatens forbud mod at gøre forurettede bekendt med visse dele af politiets materiale.

Endelig udtrykker landsforeningen betænkelighed ved udvidet brug af videoafhøringer under retssagen og ordninger, der i videre omfang udelukker tiltalte og/eller offentligheden fra at overvære vidneafhøringen af forurettede.

Offerrådgivningen er positiv over for forslaget, idet forslaget samlet set vil forbedre indsatsen for ofre og være af stor betydning for samarbejdet i Victim Support Europe. Offerrådgivningen anbefaler, at den danske lovgivning tilpasses, når direktivet er vedtaget.

Rigspolitiet kan tilslutte sig Rigsadvokatens bemærkninger, som er gengivet ovenfor. Rigspolitiet bemærker desuden, at politiet i dag efter anmodning kan udstede en bekræftelse af en anmeldelse til den forurettede, og at det ikke klart fremgår, om forslaget indebærer en forpligtelse for politiet til i alle tilfælde at udstede en sådan bekræftelse.

Endvidere bemærker Rigspolitiet, at forslaget om i størst muligt omfang at anvende video- og telekonferencer, når forurettede har bopæl i en anden medlemsstat, vil indebære væsentlige udgifter til etablering af udstyr mv.

Joan-Søstrene er positiv over for forslaget, som vil medføre en klar forbedring af ofrenes retsstilling og formentlig også af deres sociale situation. Joan-Søstrene finder desuden, at mange problemer for ofrene vil kunne løses, hvis bistandsadvokatorordningen blev gjort obligatorisk. Endelig finder Joan-Søstrene, at forslaget om, at offeret skal kunne påklage en afgørelse om ikke at rejse tiltale, er positivt og nødvendigt.

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at indsatsen over for ofre for kriminalitet prioriteres højt, herunder at der søges udpeget sårbare ofre. Instituttet finder, at den individuelle tilgang til vurderingen af, om et offer er sårbart, er af stor betydning med henblik på bedst muligt at støtte og beskytte ofre for kriminalitet.

Domstolsstyrelsen bemærker om ofres ret til at blive hørt og fremkomme med beviser, at forslaget kan medføre en ændring af den hidtidige procesmåde i straffesager, og at en eventuel ændring af reglerne om behandling af civile krav under straffesagen desuden må forventes at medføre forlænget sagsbehandlingstid i straffesager med civile krav og et merarbejde for domstolene.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at målet for forslaget er at fremme tilliden mellem medlemsstaterne, og at dette mål ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne hver for sig, hvorfor det er vigtigt at blive enige om fælles minimumsstandarder. Forslaget vil tilnærme medlemsstaternes materielle regler om rettigheder for, hjælp til og beskyttelse af ofre for kriminalitet med henblik på at skabe gensidig tillid. Kommissionen har endvidere anført, at et betydeligt antal unionsborgere bor, arbejder og rejser rundt i EU og bliver ofre for kriminalitet, mens de er i udlandet. Personer, der er i denne situation, kan have særligt svært ved at få adgang til deres rettigheder, og straffesager kan medføre en yderligere

byrde for dem. Borgerne bør kunne regne med at få adgang til et minimum af rettigheder overalt i EU.

Det er af de anførte grunde også regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Medlemsstaterne er generelt positivt indstillet over for forslaget. Dog har flere medlemsstater udtrykt en vis bekymring for de økonomiske og administrative konsekvenser af forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet positiv over for direktivforslaget.

9. Europa-Parlamentet

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

Forslaget har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været behandlet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 29. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 27.-28. oktober 2011.

Dagsordenspunkt 10: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og ret til kommunikation ved anholdelse*

Revideret notat. Ændringerne er anført i kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2011) 326 endelig

Resumé

Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og det har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Forslaget har til formål at fastsætte fælles minimumsstandarder i EU for mistænkte og tiltalte ret til at få advokatbistand og til i forbindelse med anholdelsen at kommunikere med en tredje mand, f.eks. et familiemedlem, en arbejdsgiver eller en konsulær myndighed. Forslaget omfatter også personer, som anholdes med henblik på udlevering efter reglerne i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. Forslaget er et led i en større lovgivningspakke, hvormed der lægges op til at indføre et sæt minimumsregler for processuelle rettigheder under straffesager i EU. Danmark er generelt positivt indstillet over for forslaget. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet den 13.-14. december 2011 vil lægge op til en politisk drøftelse af spørgsmålet om direktivforslagets anvendelsesområde.

1. Baggrund

Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog den 30. november 2009 en såkaldt køreplan med henblik på at styrke den mistænkte eller tiltalte proceduremæssige rettigheder i straffesager, hvorefter der skulle vedtages foranstaltninger vedrørende de mest grundlæggende processuelle rettigheder, som skulle behandles én ad gangen, og Kommissionen blev opfordret til at fremlægge de nødvendige forslag hertil. Rådet gav i den forbindelse udtryk for, at der endnu ikke var blevet gjort nok på EU-plan til at sikre individets grundlæggende rettigheder under straffesager.

I det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender (Stockholm-programmet), som medlemsstaterne vedtog i december 2009, fremhæves bl.a. betydningen af individets rettigheder i straffesager som en grundlæggende værdi i EU. Det vil også fjerne hindringer i den frie bevægelighed, hvis individets grundlæggende rettigheder beskyttes. I Stockholm-programmet omtales køreplanen som en integreret del af det fleråri-

ge program, og Kommissionen opfordres til at fremsætte forslag til hurtig gennemførelse heraf.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet den 13.-14. december 2011 vil lægge op til en politisk drøftelse af spørgsmålet om direktivforslagets anvendelsesområde.

Det danske retsforbehold

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

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

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

2. Indhold

2.1. Generelt om forslaget

Forslaget til direktiv, der er fremsat efter artikel 82, stk. 2, i TEUF, har til formål at fastsætte fælles minimumsstandarder for de rettigheder, som mistænkte og tiltalte samt personer, der eventuelt skal udleveres efter reglerne i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, har til at få adgang til advokatbistand og til ved anholdelsen at kommunikere med en tredjemand, f.eks. et familiemedlem, en arbejdsgiver eller en konsulær myndighed.

Forslaget bygger i vidt omfang på artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), således som denne bestemmelse er blevet fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, men på visse punkter går forslaget dog videre end EMRK.

Forslaget indeholder desuden regler om ret til at kontakte de konsulære myndigheder for udlændinge, som bliver frihedsberøvet. Retten følger allerede af Wiener-konventionen fra 1963 om konsulære forbindelser, der fastsætter, at en udenlandsk statsborger ved anholdelse eller frihedsberøvelse har ret til at anmode om, at vedkommendes konsulat underrettes om frihedsberøvelsen, og til at modtage besøg af konsulære embedsmænd.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

Der lægges op til, at direktivet skal finde anvendelse fra det tidspunkt, hvor en person bliver gjort opmærksom på, at den pågældende er mistænkt eller tiltalt for at have begået en lovovertrædelse, og indtil sagens afslutning.

Forslaget indeholder bestemmelser om, hvornår en sigtet har ret til en advokat. Således skal der gives adgang til advokatbistand hurtigst muligt og senest ved frihedsberøvelsen, så snart det er muligt under hensyn til omstændighederne i den konkrete sag og i det mindste inden politiets afhøring. Der skal også gives adgang til advokatbistand f.eks. i forbindelse med, at myndighederne træffer beslutning om indsamling af beviser, medmindre dette ville være til skade for tilvejebringelse af beviserne.

Forslaget indeholder desuden nærmere regler om indholdet af retten til advokatbistand, herunder bl.a. at den mistænkte eller tiltalte skal have ret til at mødes med advokaten, og at advokaten skal have ret til at være til stede under afhøringer og til at stille spørgsmål mv. Varigheden og hyppigheden af møderne mellem den mistænkte eller tiltalte må ikke begrænses på nogen måde, der kan være til skade for hans ret til forsvar.

Forslaget tilsigter endvidere at regulere retten til kommunikation i forbindelse med anholdelse, således at en person, der frihedsberøves i forbindelse med en straffesag, snarest muligt efter anholdelsen har ret til at kommunikere med en person efter eget valg, f.eks. et familiemedlem eller en arbejdsgiver. Desuden skal repræsentanter for børn, der frihedsberøves, underrettes hurtigst muligt herom.

Der foreslås endvidere regler om retten for udlændinge til at underrette de konsulære eller diplomatiske myndigheder om frihedsberøvelsen. Direktivforslaget fastslår desuden fortroligheden af kommunikationen mellem en forsvarer og en mistænkt eller tiltalt.

Forslaget indeholder en begrænset adgang til at fravige reglerne om adgangen til advokatbistand og indholdet af denne ret, retten til kommunikation ved anholdelse og retten til at kommunikere med konsulære eller diplomatiske myndigheder. En fravigelse skal således være begrundet i tvungne hensyn til hurtigt at afværge alvorlige konsekvenser for andre menneskers liv eller fysiske integritet og må ikke alene være begrundet i den påståede lovovertrædelses art eller grovhed. Desuden må en fravigelse ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt, og den skal være begrænset til det kortest mulige tidsrum og må i intet tilfælde forlænges til retssagens begyndelse. Endelig må en fravigelse ikke være til hinder for en retfærdig rettergang.

Forslaget indebærer desuden en regulering af, under hvilke omstændigheder en mistænkt eller tiltalt kan give afkald på rettigheder i henhold til direktivet, herunder at den mistænkte eller tiltalte skal have fuldt kendskab til konsekvenserne af et afkald, og at afkaldet skal være utvetydigt og givet af egen fri vilje.

Direktivforslaget fastsætter endvidere regler om retten til advokatbistand for en person, der eventuelt skal udleveres efter reglerne i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, herunder en ret til efter anmodning at få en advokat i den medlemsstat, der har udstedt arrestordren. I øvrigt svarer indholdet af retten til advokatbistand i forbindelse med udlevering efter en europæisk arrestordre i det væsentlige til det ovenfor anførte om retten til advokatbistand for mistænkte eller tiltalte.

Endelig indeholder direktivforslaget en række mere tekniske regler, bl.a. om retsvirkningerne af tilsidesættelse af retten til advokatbistand, herunder om anvendelsen af bevismidler, der er opnået i strid hermed.

3. Gældende dansk ret

3.1. Retsplejeloven

3.1.1. Retten til forsvarer

Retsplejelovens kapitel 66 indeholder bl.a. regler om, hvornår en mistænkt eller sigtet har ret eller pligt til en forsvarer. Således følger det af § 730, at den, der sigtes for en forbrydelse, er berettiget til at vælge en forsvarer til at stå ham bi i overensstemmelse med retsplejelovens regler.

Desuden opregnes i retsplejelovens § 731 en række tilfælde, hvor der skal beskikkes en forsvarer for den sigtede, mens en forsvarer kan beskikkes efter § 732, når retten efter sagens beskaffenhed, sigtedes person eller omstændighederne i øvrigt anser det for ønskeligt, og sigtede ikke selv har skaffet sig bistand af en forsvarer.

Endelig følger det af retsplejelovens § 821 e, at der i visse tilfælde efter anmodning fra forældremyndighedens indehaver eller fra politiet beskikkes en advokat for en person under 14 år, når den pågældende efter sagens karakter og omfang må antages at have et ganske særligt behov for advokatbistand.

3.1.2. Forsvarerens beføjelser

Retsplejeloven indeholder også regler om en forsvarers rettigheder. Efter retsplejelovens § 745 c har en forsvarer således f.eks. ret til at overvære politiets afhøringer af sigtede og til at stille yderligere spørgsmål. Det fremgår også af bestemmelsen, at forsvareren efter begæring skal underrettes om tidspunktet for afhøringerne.

Desuden følger det bl.a. af § 745 d, at politiet, når en afhøring, en konfrontation, en fotoforevisning eller andet efterforskningskridt af lignende betydning kan formodes at ville finde anvendelse som bevis under hovedforhandlingen, giver meddelelse til forsvareren inden foretagelsen, således at forsvareren kan få lejlighed til at være til stede.

Efter § 745 e skal forsvareren være til stede under videoafhøringen af et barn, når afhøringen formodes at ville finde anvendelse som bevis under hovedforhandlingen.

Efter § 748, stk. 2, underrettes forsvareren om alle retsmøder og er berettiget til at overvære dem. Hvis det ikke er muligt at give forsvareren meddelelse, kan der kun afholdes retsmøder, som ikke kan opsættes.

3.1.3. Særligt om tvangsindgreb i strafferetsplejen

Retsplejeloven indeholder endvidere en række bestemmelser om tvangsindgreb i strafferetsplejen, herunder bl.a. indgreb i meddelelshemmeligheden (kapitel 71), legemsindgreb (kapitel 72), ransagning (kapitel 73) samt beslaglæggelse og edition (kapitel 74).

Efter § 784 skal der inden rettens afgørelse om indgreb i meddelelsehemmeligheden beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig. En advokat beskikket i medfør af § 784 skal underrettes om alle retsmøder og er berettiget til at overvære disse samt til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt. Det følger af § 787, at den beskikkede advokat som udgangspunkt kan forlange at overvære åbningen af breve og andre lukkede forsendelser.

Reglerne om advokatbeskikkelse mv. gælder også i forhold til ransagning. Retsplejelovens kapitel 72 indeholder som nævnt regler om legemsindgreb. Således følger det af § 792 c, stk. 2, at afgørelse om andre legemsindgreb end undersøgelse af legemets ydre, sikring af prøver herfra og udtagelse af sput- eller blodprøver træffes af retten ved kendelse. Efter § 792 c, stk. 4, skal der på sigtedes begæring beskikkes en offentlig forsvarer.

3.1.4. Fortrolighed

Retsplejeloven indeholder regler om fortrolighed i kommunikationen mellem en sigtet og dennes forsvarer. Således følger det f.eks. af § 170, at vidneforklaring ikke må afkræves bl.a. forsvarere om det, som er kommet til deres kundskab ved udøvelsen af deres virksomhed.

Det følger af § 771, stk. 1, at en varetægtsarrestant altid har ret til ukontrolleret besøg af sin forsvarer, og arrestanten har efter § 772, stk. 2, ret til ukontrolleret brevveksling med forsvareren.

Efter § 782, stk. 2, må telefonaflytning, anden aflytning, brevåbning og brevstandsning ikke foretages med hensyn til den mistænkte forbindelse med personer, som efter den nævnte bestemmelse i § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne.

Det følger endvidere af § 794, stk. 3, og § 795, stk. 2, at der ikke må ske ransagning af skriftlige meddelelser eller lignende mellem den mistænkte og personer, som efter reglerne i § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne i sagen. Det samme gælder beslaglæggelse og edition.

3.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

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

EMRK artikel 6 vedrører retten til en retfærdig rettergang. Det følger af artikel 6, stk. 3, litra b, at enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, har ret til at få tilstrækkelig tid og lejlighed til at forberede sit forsvar. Bestemmelsen anvendes bl.a. i forhold til kommunikationen mellem den anklagede og forsvareren.

Herudover følger det af EMRK artikel 6, stk. 3, litra c, at enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, skal have ret til at forsvare sig personligt eller ved bistand af en forsvarer, som han selv har valgt. Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis bør en person tilbydes advokatbistand allerede ved første afhøring hos politiet, medmindre der er tvingende grunde til at fravige dette.

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

Danmark har ved lov nr. 433 af 10. juni 2003 om ændring af udleveringsloven og den nordiske udleveringslov, der trådte i kraft den 1. januar 2004, gennemført Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

Det følger af artikel 11 i rammeafgørelsen, at en eftersøgt, der anholdes med henblik på fuldbyrdelse af en europæiske arrestordre, har ret til bistand af en juridisk rådgiver og tolk i overensstemmelse med den nationale lovgivning i den fuldbyrdende medlemsstat.

Desuden følger det af rammeafgørelsens artikel 19, at den eftersøgte afhøres af en judiciel myndighed bistået af enhver anden person, der er udpeget i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvor den udstedende myndighed er hjemmehørende.

Efter udleveringslovens § 18 b, stk. 3, jf. § 14, skal der beskikkes en forsvarer for den, som søges udleveret, når der iværksættes en undersøgelse

af, om betingelserne for udlevering er opfyldt, medmindre den pågældende selv vælger en forsvarer.

3.4. Rigspolitiets vejledning til anholdte

Rigspolitiet har udarbejdet en skriftlig vejledning til anholdte, der udleveres til anholdte personer.

Vejledningen indeholder bl.a. oplysninger om den anholdtes ret til at kontakte familie eller arbejdsgiver for at orientere dem om anholdelsen og retten til at kontakte relevante konsulære myndigheder.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

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

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

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

5. Høring

Forslaget er den 29. juli 2011 sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af offentlige anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Danske Advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Joan-Søstrene, Foreningen Hjælp

Voldsofre, Landsorganisationen for kvindekrisecentre, Mødrehjælpen og Offerrådgivningen.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra **Domstolsstyrelsen, Østre Landsret, Vestre Landsret, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Advokatrådet, Politiforbundet, Institut for Menneskerettigheder, Amnesty International og Joan-Søstrene.**

Domstolsstyrelsen, Østre Landsret, Vestre Landsret, Politiforbundet, Institut for Menneskerettigheder og Joan-Søstrene har ikke bemærkninger til forslaget.

Rigsadvokaten er generelt positivt indstillet over for forslaget. Rigsadvokaten bemærker, at det er mest hensigtsmæssigt, hvis retten til advokatbistand først indtræder fra sigtelsestidspunktet og ikke, når en person alene er mistænkt.

Rigsadvokaten bemærker videre, at det ikke forekommer hensigtsmæssigt, at et forslag om adgang til advokatbistand i straffesager og ret til kommunikation ved anholdelse tillige indeholder regler om kontrol af de forhold, hvorunder personer frihedsberøves.

Rigsadvokaten finder det endvidere uhensigtsmæssigt, at advokatens ret til at være til stede under retsmøder efter forslaget ikke kan begrænses, hvor hensynet til fremmede magter, statens sikkerhed, sagens opklaring eller tredjemand undtagelsesvist gør det påkrævet.

Rigsadvokaten foreslår desuden, at forslaget ændres, således at frihedsberøvede personers ret til snarest muligt at kommunikere med mindst én person efter eget valg kan tilsidesættes, hvor f.eks. hensynet til efterforskningen måtte påkræve det.

Rigsadvokaten bemærker endelig, at forslagets forbud mod brug af beviser indhentet i strid med tiltaltes ret til adgang til advokatbistand ikke synes at være i overensstemmelse med princippet om rettens frie bevisbedømmelse.

Rigspolitiet bemærker, at der bør tages højde for efterforskningsmæssige hensyn i forbindelse med frihedsberøvede personers ret til at kommunikere med en valgfri person snarest muligt efter frihedsberøvelsen, således at denne adgang i visse tilfælde, hvor efterforskningen påkræver det, kan be-

grænses. Det kan eventuelt ske ved, at politiet på den frihedsberøvedes vegne kan orientere tredjemand om tilbageholdelsen.

Advokatrådet er positiv i forhold til at sikre minimumsstandarder i EU for mistænkte og tiltalte ret til at få advokatbistand og til frihedsberøvede personers ret til at kunne kommunikere med tredjemand. Advokatrådet er herunder positiv over for, at frihedsberøvede personer, der eventuelt skal udleveres efter reglerne i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, sikres advokatbistand i såvel den udstedende som den fuldbyrdende medlemsstat.

Amnesty International er positiv over for, at der med forslaget lægges op til at indføre minimumsregler for processuelle rettigheder under straffesager i EU, således at medlemsstaterne generelt lever op til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 om retten til retfærdighed rettergang.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forslaget om nærhedsprincippet anført, at formålet med forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne hver for sig, da der stadig er væsentlig forskel på, nøjagtigt hvordan og hvornår der indrømmes ret til at få adgang til advokatbistand under straffesager i EU. Da formålet med forslaget er at fremme gensidig tillid, er det kun foranstaltninger, der træffes af EU, der kan opstille fælles minimumsstandarder, som finder anvendelse overalt i EU. Forslaget vil tilnærme medlemsstaternes processuelle regler med hensyn til, hvornår og hvordan mistænkte og tiltalte samt personer, for hvem der er udstedt en europæisk arrestordre, kan få adgang til advokatbistand, idet målet er at fremme gensidig tillid. Forslaget er således efter Kommissionens opfattelse i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Det følger som ovenfor nævnt af Rådets køreplan med henblik på at styrke den mistænkte eller tiltalte proceduremæssige rettigheder i straffesager som omtalt i Stockholmprogrammet, at der skal fastsættes fælles minimumsstandarder i EU. Nærværende forslag er en udmøntning heraf og er et nødvendigt skridt for at opfylde køreplanens formål. Forslaget er derfor efter regeringens opfattelse i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. september 2011 fremkom forskellige tilkendegivelser vedrørende forslaget. En række lande var kritiske over for elementer i forslaget, men de fleste lande støtter principielt forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for forslaget, idet man fra dansk side har forståelse for, at det er nødvendigt at justere forslaget på en række punkter.

9. Europa-Parlamentet

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

Forslaget har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen er senest blevet behandlet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 29. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen blev senest forelagt til orientering for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 27.-28. oktober 2011.

Dagsordenspunkt 11: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordninger om finansieringsprogrammer for 2014-2020 for henholdsvis retlige anliggender og grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet for så vidt angår programmet for retlige anliggender.

KOM(2011)0369

KOM(2011)0344

Resumé

Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet den 13.-14. december 2011 vil præsentere to forlag til forordninger vedrørende forenklede finansieringsprogrammer – et program for retlige anliggender samt et program for rettigheder og unionsborgerskab. De to programmer indebærer en forenkling i forhold til eksisterende finansieringsprogrammer. Programmerne løber fra 2014-2020 og har et samlet budget på 911 mio. EUR. Forslagene vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Da forslaget vedrørende programmet for retlige anliggende er omfattet af det retlige forbehold, har det hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Forslaget vedrørende programmet for rettigheder og unionsborgerskab vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, og det ses ikke i sig selv at ville have statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side er man overordnet positiv over for Kommissionens forslag til forordninger.

1. Baggrund

De flerårige finansielle rammer – også kaldet finansielle perspektiver – er EU's flerårige finansieringslofter, inden for hvilke EU's årlige budgetter skal vedtages. Den flerårige finansielle ramme er således et redskab, der bruges til at fastsætte de beløb, der maksimalt må anvendes på EU's politiske prioriteringer over en periode på mindst 5 år. Den nuværende flerårige finansielle ramme løber fra 2007 til 2013.

Den 29. juni 2011 offentliggjorde Kommissionen i meddelelsen "Et budget for Europa 2020" sit forslag til den næste flerårige finansielle ramme for perioden 2014-2020, som skal danne grundlaget for forhandlingerne om de fremtidige finansielle perspektiver. Kommissionen fastslår i denne forbin-

delse, at det er nødvendigt med en forenkling og effektivisering af den fremtidige finansielle ramme.

Under de overordnede budgetrammer i perioden 2014-2020 skal der vedtages en række programmer for konkrete politikområder i samme periode – herunder på området for sikkerhed og borgerskab.

I lyset heraf har Kommissionen fremsat to forlag til forordninger vedrørende forenklede finansieringsprogrammer – et program for retlige anliggender samt et program for rettigheder og unionsborgerskab – som begge skal gælde for perioden 2014-2020.

Forslagene skal vedtages i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, hvorefter der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

Det danske retsforbehold

For så vidt angår forslaget til forordning om retlige anliggender lægges der op til, at dette fremsættes med hjemmel i TEUF 3. del, afsnit V. Forslaget vil derfor være omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, vil på den baggrund finde anvendelse.

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

2. Indhold

Kommissionens forslag til forenklede finansieringsprogrammer har til formål at bidrage til opbygningen af et fælles retsområde i EU. Programmerne har til hensigt at støtte EU-tiltag til forbedring af det civilretlige og strafferetlige samarbejde i EU, give borgerne bedre mulighed for at udøve deres rettigheder som EU-borgere og fremme ligestilling. De skal endvidere bidrage til at styrke EU's indsats i bekæmpelsen af kriminalitet, reducere udbuddet og efterspørgslen efter narkotika og beskytte borgernes rettigheder som f.eks. tiltaltes og ofres rettigheder i straffesager.

Det er Kommissionens hensigt, at de nye programmer skal indeholde en væsentlig forenkling i forhold til seks eksisterende programmer og skabe større effektivitet i programforvaltningen. Programmerne løber fra 2014-2020 og har et samlet budget på 911 mio. EUR.

2.1. Programmet for retlige anliggender

Forslaget til programmet for retlige anliggender er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 81, stk. 1, 82, stk. 1 og 84.

Forslaget til programmet samler tre eksisterende programmer på området for retlige anliggender for finansierungsperioden 2007-2013, som i denne periode har et samlet budget på 331,15 mio. EUR:

- Programmet om civilret
- Programmet om strafferet
- Programmet til forebyggelse af narkotikamisbrug og information af offentligheden

Forslaget til programmet for 2014-2020 har et budget på 439 mio. EUR, og har til formål at sikre, at EU-lovgivningen på det civilretlige og strafferetlige område anvendes effektivt. Dette indebærer bl.a. adgang til klage og domstolsprøvelse for personer og virksomheder i transnationale sager inden for EU samt fremmelse af EU-tiltag til bekæmpelse af narkotika og kriminalitet.

Opfyldelsen af disse mål skal bl.a. ske gennem indsamling af data og statistik, herunder udarbejdelse af fælles indikatorer og metoder, seminarer, konferencer og ekspertmøder, uddannelse af juridiske aktører samt styrkelse af disses netværk, oplysning og kampagner.

Programmet er åbent for offentlige og private virksomheder og organisationer i medlemsstaterne mv. Danmark har dog på grund af retsforbeholdet alene adgang, såfremt der indgås en internationale aftale herom.

2.2. Programmet for rettigheder og unionsborgerskab

Forslag til programmet for rettigheder og unionsborgerskab er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 19, stk. 2, 21, stk. 2, 114, 168 og 197.

Forslaget til programmet samler tre eksisterende programmer på området for grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab for finansieringsperioden 2007-2013, som i denne periode havde et samlet budget på 460,2 mio. EUR:

- Programmet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab
- Daphne III-programmet
- Afsnittene "ikke-forskelsbehandling og forskelligartethed" og "ligestilling mellem mænd og kvinder" i programmet for beskæftigelse og social solidaritet ("PROGRESS") svarende til 35% af det samlede "PROGRESS"-budget.

Forslaget til programmet for 2014-2020 har et budget på 439 mio. EUR og skal bidrage til at sikre, at borgerne i praksis og på effektiv vis kan udøve deres rettigheder. Dette skal bl.a. ske gennem en udbredelse af kendskabet til rettighederne og sikring af en mere ensartet anvendelse heraf. Programmet skal endvidere fremme barnets rettigheder, principperne om forbud mod forskelsbehandling (på grund af race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering) og ligestilling mellem mænd og kvinder (bl.a. i form af projekter vedrørende bekæmpelse af vold mod kvinder og børn).

Programmet er åbent for offentlige og private virksomheder og organisationer i medlemsstaterne mv.

3. Gældende dansk ret

Forslagene giver ikke på nuværende tidspunkt anledning til at redegøre for dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Da forslaget vedrørende programmet for retlige anliggender er omfattet af det retlige forbehold, har det hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget vedrørende programmet for rettigheder og unionsborgerskab vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, og det ses ikke i sig selv at ville have statsfinansielle konsekvenser. Danske myndig-

heder og organisationer har i lighed med tidligere finansielle programmer mulighed for at søge og opnå støtte under programmet.

Det bemærkes, at udgifterne til programmerne afholdes over EU's budget.

5. Høring

Der er endnu ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

De foreliggende forslag til rådsafgørelser vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

Kommissionen har vedrørende nærhedsprincippet anført, at finansiering fra EU-budgettet fokuserer på aktiviteter, hvis mål ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne alene, og hvor EU's intervention derfor kan skabe ekstra merværdi. Aktiviteter omfattet af forordningsforslagene bidrager til at udvikle den gensidige tillid mellem medlemsstaterne, øge det grænseoverskridende samarbejde og netværkssamarbejdet samt opnå korrekt, sammenhængende og konsekvent anvendelse af EU-retten i hele EU. EU er i en bedre position end medlemsstaterne til at behandle grænseoverskridende situationer og til at skabe en europæisk platform for gensidig læring. Et solidt analytisk grundlag til støtte og udvikling af politikker vil blive støttet. EU's indsats giver mulighed for disse aktiviteter, der skal gennemføres konsekvent i hele EU og bringer stordriftsfordele.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig dansk holdning

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

9. Europa-Parlamentet

Forslagene til forordninger behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294), der indebærer, at forslaget skal behandles i Europa-Parlamentet.

Europa-Parlamentets holdning kendes endnu ikke.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været forelagt Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 29. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 12: EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – status

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011 vil gøre status over EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter EMRK). Det følger af Lissabon-Traktaten, at EU tiltræder EMRK. Kommissionen fik på den baggrund i juni måned 2010 mandat til at forhandle på vegne af EU. Forhandlingerne med Europarådet om modaliteterne for tiltrædelsen blev indledt i juli måned 2010 og afsluttedes i juni 2011 med et udkast til tiltrædelsestraktat, som bl.a. indeholder regler om en adgang for EU til at indtræde som medindstævnt i klagesager mod medlemsstaterne, når sagerne berører EU-lovgivningen, og vice versa, om forudgående inddragelse af EU-Domstolen og om EU's deltagelse i konventionsorganerne. 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 eller statsfinansielle konsekvenser under forudsætning af, at EU's budget ikke ændres som følge af EU's tiltrædelse. Sagen forventes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. 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.

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,
- 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 modaliteterne 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 arbejdsgruppen og Kommissionen afsluttedes i juni 2011 med et udkast til tiltrædelsestraktat, hvori der samtidig foretages de nødvendige konsekvensændringer i EMRK. Alle Europarådets 47 medlemsstater, herunder de medlemsstater, der ikke er medlem af EU, bl.a. Rusland og Tyrkiet, skal ratificere tiltrædelsestraktaten, før EU kan tiltræde EMRK.

2. Indhold

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 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 overens-

stemmelse 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 nærmere for gældende 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 et endeligt forslag om de økonomiske konsekvenser af EU's tiltrædelse foreligger, vil de statsfinansielle konsekvenser blive analyseret nærmere.*

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen forventes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Det følger af Lissabon-Traktaten, som alle medlemsstater har ratificeret, at EU skal tiltræde EMRK, jf. 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.*

8. Foreløbig generel dansk holdning

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

9. Europa-Parlamentet

Efter EUF-Traktatens artikel 218, stk. 6, kræver en rådsafgørelse om Unionens tiltrædelse af EMRK Europa-Parlamentets godkendelse. *Efter EUF-Traktatens artikel 218, stk. 8, træffer Rådet afgørelse med enstemmighed om Unionens tiltrædelse.*

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 16. maj 2011. *Sagen har endvidere været drøftet på et møde i Juridisk Specialudvalg den 24. november 2011.*

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har senest været forelagt for 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 i den forbindelse forelagt for Folketingets Retsudvalg til orientering den 27. maj 2010.

Sagen blev senest forelagt Europaudvalget og Retsudvalget til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011.

Dagsordenspunkt 13: 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 Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Kommissionen forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011 at orientere om status for SIS II-projektet. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold nærhedsprincippet. Sagen om status for SIS II har ikke i sig selv 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 30. november og 1. december 2009 fremlagde Kommissionen en opdateret statusrapport for arbejdet med SIS II om første milepælstest, videreudviklingen af SIS II og beredskabsplanen i tilfælde af manglende overholdelse af milepælene. I forlængelse heraf vedtog Rådet på samme rådsmøde en række rådskonklusioner, som bl.a. betød, at fristen for første milepælstest blev rykket til den 29. januar 2010.

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

På rådsmødet den 3.-4. juni 2010 orienterede Kommissionen om status for SIS II-projektet i forbindelse med, at der blev fremlagt en foreløbig samlet overordnet tidsplan for projektet.

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

Kommissionen har efterfølgende fremsendt et uddybende skema over omkostningerne forbundet med udviklingen af det centrale system.

Det fremgår af den fremlagte tidsplan, at der indtil 2011 vil ske færdiggørelse af specifikationerne, hvorefter systemet teknisk skal udvikles til og med første kvartal af 2011. Frem til midten af 2012 skal der 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 prøveoverførsler 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 medlemslandes opkobling til systemet.

Senest på rådsmødet *den 27.-28. oktober 2011* orienterede Kommissionen 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 mellemfolkelige samarbejde om politi og strafferet til det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender efter reglerne i TEF afsnit IV (3. del, afsnit V, i "Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde", TEUF).

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

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

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

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

2. Indhold

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 13.-14. december 2011* 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 spørgsmålet om status for SIS II.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side forventes man som nævnt 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 29. november 2011*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. november 2011.

Dagsordenspunkt 14: Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne**

Sagen er omfattet af retsforbeholdet. Da der er tale om en videreudvikling af Schengenreglerne, har Danmark efterfølgende mulighed for at tilslutte sig.

KOM(2011) 559

Resumé

Det fremsatte forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne er et ændret forslag til det forslag, som Kommissionen fremsatte den 16. november 2010. Forslaget har ligesom det tidligere forslag til formål at ændre den nuværende ordning for gensidig evaluering af gennemførelsen af Schengen-reglerne i de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet. Formålet er at styrke Schengen-evalueringssystemet ved bl.a. at indføre regler om evalueringernes hyppighed, om fastlæggelse af prioriteter for evalueringsarbejdet, om opfølgning på evalueringernes konklusioner og om sammensætning af de hold af eksperter, som deltager i evalueringerne. Forslaget indebærer herudover bl.a., at ansvaret for evalueringen af de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet, overgår fra Rådet til Kommissionen, og der åbnes på visse områder mulighed for uanmeldte evalueringsbesøg. I forhold til Kommissionens forslag fra 2010 indebærer det nye forslag en yderligere styrkelse af Schengen-evalueringssystemet. Forslaget, der er en del af den såkaldte Schengen Governance-pakke, der også lægger op til ændring af Schengen-grænsekodeksen, indfører således bl.a. mulighed for at genindføre grænsekontrollen ved de indre grænser, hvis en medlemsstat konsekvent ikke opfylder sine forpligtelser til at kontrollere sine ydre grænser, og dette udgør en alvorlig trussel for den offentlige orden eller den indre sikkerhed (jf. samlenotatets punkt 15). Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser af betydning. Forslaget er fremlagt af Kommissionen. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side har man endnu ikke taget endelig stilling til forslaget.

1. Baggrund

Schengen-samarbejdet har overordnet to hovedformål: For det første at etablere fri personbevægelighed over de indre grænser mellem de deltagende lande, og for det andet at styrke indsatsen mod grænseoverskridende kriminalitet og illegal indvandring.

Med henblik på gennemførelsen af det første formål om fri personbevægelighed følger det af Schengen-reglerne, at de indre grænser under normale omstændigheder alle steder skal kunne passeres uden personkontrol. For at forhindre, at bortfaldet af personkontrollen mellem Schengen-landene misbruges til kriminalitet eller illegal indvandring, rummer Schengen-reglerne samtidig en række bestemmelser om såkaldte kompenserende foranstaltninger. Der er navnlig tale om bestemmelser om politisamarbejde, retligt samarbejde, visumregler, kontrol med de ydre grænser og oprettelse og brug af det såkaldte Schengen-informationssystem samt det kommende visuminformationssystem.

Schengen-samarbejdet blev oprindeligt oprettet på et mellemstatsligt grundlag mellem Belgien, Nederlandene, Luxembourg, Frankrig og Tyskland. For at sikre, at disse - og de senere deltagende lande i Schengen-samarbejdet - anvendte Schengen-reglerne korrekt, så den nødvendige gensidige tillid kunne opretholdes, nedsatte Schengen-landene i 1998 et udvalg under den såkaldte Schengen-eksekutivkomité. Udvalgets mandat blev fastlagt til at omfatte to opgaver: For det første at sikre, at alle forudsætninger for anvendelse af Schengen-reglerne er opfyldt af lande, som ønsker at tiltræde Schengen-samarbejdet, og for det andet at sikre, at Schengen-reglerne anvendes korrekt i eksisterende Schengen-lande.

Med Amsterdam-traktaten blev Schengen-reglerne integreret i EU. I den forbindelse trådte Rådet i stedet for Schengen-eksekutivkomitéen, mens det førnævnte udvalg blev til en arbejdsgruppe om Schengen-evaluering (SCHEVAL-arbejdsgruppen). Denne arbejdsgruppe blev i juli 2010 omdannet til en ud af fire underarbejdsgrupper under Schengen-arbejdsgruppen. I dag varetages Schengen-evaluering således af Rådet med Kommissionen som observatør.

Hovedparten af SCHEVAL-arbejdsgruppens opgaver varetages i dag ved, at der nedsættes udvalg bestående af eksperter fra de forskellige Schengen-lande, som aflægger besøg i det eller de lande, der skal evalueres, for at vurdere de pågældende landes anvendelse af Schengen-reglerne i praksis. Herefter drøfter arbejdsgruppen ekspertudvalgenes konklusioner, hvor det eller de evaluerede lande har mulighed for at redegøre for, hvordan man vil rette op på de mangler eller uhensigtsmæssigheder, der måtte være konstateret.

Allerede tilbage i 2004 – i Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union – opfordrede Rådet Kommissionen til at fremsætte forslag om at supplere den nuværende Schengen-evalueringsmekanisme med en tilsynsmekanisme, som bl.a. omfatter uanmeldte inspektioner.

I Stockholm-programmet fra 2010 om et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse fremgår det videre, at evaluering af Schengen-området fortsat vil være af stor betydning.

Kommissionen fremlagde på den baggrund den 16. november 2010 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evalueringssystem til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne.

Det Europæiske Råd opfordrede på mødet den 23.-24. juni 2011 Kommissionen til at indføre en mekanisme, som gør det muligt at reagere på ekstraordinære situationer, hvor Schengen-samarbejdet er truet, herunder ved at tillade en midlertidig genindførelse af kontrollen ved de indre grænser. Det Europæiske Råd pegede også på, at håndhævelsen af de fælles regler navnlig gennem Schengen-evalueringssystemet bør forbedres og uddybes yderligere for effektivt at kunne imødegå fremtidens udfordringer. Det anføres således, at der er behov for et effektivt og pålideligt overvågnings- og evalueringssystem for at sikre, at dette sker.

Det ændrede forslag fra Kommissionen, som er en del af den såkaldte Schengen Governance-pakke, der også indeholder et forslag om ændring af Schengen-grænsekodeksen, er fremsat for at imødekomme opfordringen fra Det Europæiske Råd. Der henvises til samlenotatets punkt 15.

2. Indhold

2.1. Generelt

Det ændrede forslag til forordning om Schengen-evalueringssystemet er fremlagt under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 77, stk. 2, litra e.

Forslaget har ligesom det tidligere forslag overordnet til formål at ændre den nuværende ordning for gensidig evaluering af gennemførelsen af Schengen-reglerne i de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet. Formålet er således nærmere at justere den gældende ordning, således at der

indføres faste regler om evalueringernes hyppighed, om fastlæggelse af prioriteter for evalueringsarbejdet, om opfølgning på evalueringernes konklusioner og om sammensætning af de hold af eksperter, som deltager i evalueringerne. Forslaget indebærer herudover, at ansvaret for evalueringen af de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet, overgår fra Rådet til Kommissionen, samt at der skabes mulighed for uanmeldte evalueringsbesøg.

I forhold til Kommissionens forslag fra 2010 indebærer det nye forslag en yderligere styrkelse af Schengen-evalueringssystemet. Forslaget, der som nævnt er en del af den såkaldte Schengen Governance-pakke, der også lægger op til ændring af Schengen-grænsekodeksen, indfører således bl.a. mulighed for at genindføre grænsekontrollen ved de indre grænser, hvis en medlemsstat konsekvent ikke opfylder sine forpligtelser til at kontrollere sine ydre grænser, og dette udgør en alvorlig trussel for den offentlige orden eller den indre sikkerhed.

Forslaget har ikke til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning og kræver ikke, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger med henblik på indarbejdelse i national lovgivning.

I overensstemmelse med artikel 1 og 2 i protokollen vedrørende Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af forordningen og er ikke bundet eller omfattet af den ("retsforbeholdet"). Da forordningen imidlertid udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, træffer Danmark inden 6 måneder efter vedtagelsen af forordningen afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4 ("opt-in").

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

Kommissionens forslag indebærer, at der indføres en ny mekanisme for evaluering af eksisterende Schengen-landes anvendelse af Schengen-reglerne. SCHEVAL-arbejdsgruppens mandat begrænses tilsvarende til evaluering af gennemførelsen af Schengen-reglerne i lande, som ønsker at tiltræde Schengen-samarbejdet. Denne opgave vil ifølge forslagene fortsat naturligt høre under Rådet, da beslutningen om at optage nye lande i Schengen-samarbejdet tilkommer medlemsstaterne.

Administrationen af den nye mekanisme for evaluering af eksisterende Schengen-lande foreslås derimod henlagt til Kommissionen som "trakta-

ternes vogter”. Den nærmere koordinering af den nye mekanisme vil skulle ske i et udvalg, bestående af repræsentanter for medlemsstaterne og med en repræsentant for Kommissionen som formand. Proceduren for vedtagelse af beslutninger i udvalget vil følge den såkaldte undersøgelsesprocedure, som fremgår af artikel 5 i Europa-Parlamentets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser. Denne procedure indebærer, at f.eks. Kommissionens udkast til evalueringsprogrammer skal forelægges ovennævnte udvalg, der så afgiver udtalelse med kvalificeret flertal.

Med henblik på at opnå større sammenhæng i evalueringsarbejdet vil evalueringerne efter forslaget skulle ske inden for rammerne af flerårige og årlige evalueringsprogrammer udarbejdet af Kommissionen. De flerårige programmer skal indeholde den overordnede planlægning for en periode på fem år, inden for hvilken alle medlemsstaterne skal evalueres mindst én gang. De årlige programmer inddrages i to dele. Den første del skal indeholde den nærmere planlægning af evalueringsarbejdet i form af udarbejdelse af en liste over de områder, der skal evalueres, og kontrolbesøgene. Den anden del af det årlige program skal efter forslaget indeholde en liste over de uanmeldte kontrolbesøg, der skal gennemføres det næste år. Denne del af det årlige program er fortroligt og fremsendes ikke til medlemsstaterne. De berørte medlemsstater vil dog blive underrettet senest 48 timer inden besøget. Ud over evalueringer af medlemsstaterne enkeltvis vil der også kunne ske tværgående evalueringer af flere medlemsstater ad gangen, eventuelt kun for så vidt angår anvendelsen af bestemte dele af Schengenreglerne (såkaldte regionale og tematiske evalueringer).

Ved fastlæggelsen af de årlige programmer vil der skulle tages hensyn til risikoanalyser, som det europæiske agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (Frontex) ifølge forslaget til forordning hvert år skal udarbejde og fremsende til Kommissionen. Risikoanalyserne skal bl.a. indeholde anbefalinger for prioritering af evalueringsarbejdet i forhold til såvel planlagte som uanmeldte besøg. Der vil også efter omstændighederne kunne tages hensyn til oplysninger fra andre relevante kilder, f.eks. Europol.

I forhold til den gældende evalueringsordning tager forslagene sigte på at indføre mere præcise regler om sammensætningen af de eksperthold, der skal gennemføre evalueringsbesøg i Schengen-landene. Det foreslås at ekspertholdene skal sammensættes af Kommissionen ud fra en bruttoliste

over eksperter udpeget af medlemsstaterne. Eksperter fra Europol, Eurojust og andre relevante europæiske institutioner kan herudover deltage som observatører ved evalueringerne. De eksperter, der udpeges, skal have passende praktisk erfaring og teoretiske kundskaber, herunder passende sprogkundskaber.

Endvidere indebærer Kommissionens forslag som noget nyt, at der også som led i evalueringen skal ske kontrol af, at grænsekontrollen ved de indre Schengen-grænser er ophævet. De eksperthold, der skal forestå denne kontrol, vil udelukkende bestå af repræsentanter fra Kommissionen. Efter den gældende ordning har Schengen-evaluering kun rettet sig mod beskyttelsen af de ydre grænser og mod anvendelsen af øvrige kompenserende foranstaltninger.

Forslaget indebærer i forhold til den gældende ordning en mere detaljeret regulering af opfølgningen på gennemførte evalueringer. Der lægges i den forbindelse op til, at der på grundlag af hver evaluering skal udarbejdes en rapport om de mangler eller svagheder, der er konstateret. Resultaterne skal klassificeres efter graden af efterlevelse af Schengen-reglerne. Den berørte medlemsstat skal herefter inden 2 uger fremsætte sine bemærkninger til resultaterne og inden en måned efter vedtagelsen af den endelige rapport fremlægge en handlingsplan for, hvordan der kan rettes op på eventuelle mangler og svagheder. Efter en drøftelse af handlingsplanen i udvalget skal den pågældende medlemsstat herefter inden 6 måneder aflægge rapport til Kommissionen om gennemførelsen af handlingsplanen og efterfølgende hver tredje måned, indtil handlingsplanen er fuldt gennemført. Der kan eventuelt ske supplerende anmeldte eller uanmeldte besøg for at undersøge, om handlingsplanen gennemføres korrekt.

Efter forslaget kan Kommissionen herudover, hvis der ved evalueringen af en medlemsstat konstateres alvorlige mangler ved kontrollen med de ydre grænser, anmode den evaluerede medlemsstat om at træffe en række foranstaltninger. Kommissionen kan således bl.a. anmode om, at EU's grænsevagtkorps indsættes, eller at specifikke grænseovergange lukkes i en begrænset periode, indtil manglen er afhjulpet. Herudover indebærer forslaget, at de regler om midlertidig genindførsel af grænsekontrollen ved de indre grænser, som foreslås indsat i Schengen-grænsekodeksen, skal finde anvendelse, hvis Kommissionen efter en periode på 3 måneder fortsat finder, at den pågældende medlemsstat alvorligt tilsidesætter sine forpligtelser i forbindelse med kontrollen ved de ydre grænser.

Ifølge forslaget skal Kommissionen hvert år fremlægge en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførte evalueringer i årets løb. Rapporten skal offentliggøres.

Herudover indeholder forslagene en række regler af mere teknisk og proceduremæssig karakter, herunder bl.a. om beskyttelse af følsomme oplysninger i forbindelse med evalueringsarbejdet og om den nærmere praktiske gennemførelse af evalueringsbesøg.

Rådet Juridiske Tjeneste har udtrykt skepsis i forhold til, at forslaget bliver fremlagt under henvisning til TEUF artikel 77, stk. 2, litra e. Dette er på arbejdsgruppeniveau blevet støttet af en række medlemslande. Kommissionen vil i den anledning fremkomme med en skriftlig udtalelse. Udtalelsen forligger ikke for øjeblikket.

3. Gældende dansk ret

Evaluerings af gennemførelsen af Schengen-reglerne i de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet, er ikke reguleret i dansk lovgivning. Forslagene giver på den baggrund ikke anledning til at redegøre nærmere for gældende dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget til forordning har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes endvidere ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

Det bemærkes, at Danmark påtænker at tilslutte sig instrumentet i overensstemmelse med artikel 4 i den danske protokol, hvorefter Danmark som nævnt 6 måneder efter vedtagelse af en foranstaltning træffer afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre foranstaltningen i dansk ret.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos Rigspolitiet og Datatilsynet.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i begrundelserne for forslaget anført, at målet med forslaget (at gøre Schengen-evalueringen mere effektiv) kun kan opnås på fællesskabsniveau/EU-niveau.

Regeringen finder, at forslaget må anses for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet og kan i den forbindelse tilslutte sig Kommissionens betragtninger. Regeringen er således enig i, at en yderligere styrkelse af Schengen-evalueringssystemet alene kan opnås ved, at der på EU-niveau fastsættes nærmere regler herom.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Regeringen er overordnet positiv over for en styrkelse af Schengen-evalueringssystemet, men har endnu ikke taget endelig stilling til de enkelte elementer i forslaget.

9. Europa-Parlamentet

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

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde *den 29. november 2011*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Det ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 15: Forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 for at fastsætte fælles regler for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder KOM(2011) 560 endelig**

Revideret notat. Ændringer i forhold til notat udarbejdet forud for rådsmødet den 22.-23. september 2011 er anført i kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet, men der er tale om en udbygning af Schengen-reglerne.

Resumé

På rådsmødet den 13.-14. december 2011 forventes formandskabet at lægge op til en drøftelse af forslagens anvendelsesområde og beslutningsproceduren for genindførelse af den indre grænsekontrol med henblik på at opnå politiske retningslinjer til brug for de kommende forhandlinger om forslaget. Formålet med forslaget er at fastsætte nærmere regler for midlertidig genindførelse af den indre grænsekontrol, herunder regler for kompetencen og procedurerne for at træffe afgørelse herom. Modsat de nuværende regler foreslår Kommissionen, at beslutningen skal træffes af Kommissionen efter, at medlemsstaterne er blevet hørt i en undersøgelsesprocedure. Dele af forslagens forenelighed med nærhedsprincippet vil skulle vurderes nærmere. Forslaget har ingen statsfinansielle konsekvenser og vurderes alene at ville kunne få mindre lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet, men der er tale om en udbygning af Schengen-reglerne. Regeringen kan overordnet støtte de dele af forslaget, der omhandler kriterierne for at genindføre indre grænsekontrol, men med hensyn til beslutningskompetencen finder regeringen dog, at beslutningen skal forblive et nationalt anliggende, når en medlemsstat vurderer, at der foreligger en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed.

1. Baggrund

Den 13. oktober 2006 trådte Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks) i kraft.

Det Europæiske Råd vedtog på møde den 23.-24. juni 2011 konklusioner, hvor det fremgår, at der bør indføres en mekanisme, hvorved det gøres muligt at reagere på ekstraordinære omstændigheder, hvor Schengensamarbejdets overordnede funktion er truet, uden at princippet om fri bevægelighed for personer samtidigt sættes over styr. Den bør omfatte en række foranstaltninger, der skal anvendes på en gradueret, differentieret og

koordineret måde, for at bistå en medlemsstat, der er udsat for et stort pres ved de ydre grænser. Der kan bl.a. være tale om kontrolbesøg og teknisk og finansiel støtte samt bistand, koordinering og indgriben fra Frontex. Som en allersidste udvej vil der inden for rammerne af denne mekanisme kunne indføres en sikkerhedsklausul med henblik på at tillade ekstraordinær genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i en virkelig kritisk situation, hvor en medlemsstat ikke længere er i stand til at overholde sine forpligtelser i henhold til Schengen-reglerne. En sådan foranstaltning vil skulle træffes på grundlag af fastsatte objektive kriterier og en fælles vurdering og være klart begrænset for så vidt angår anvendelsesområde og varighed og tage hensyn til behovet for at kunne reagere i hastende tilfælde. Dette vil ikke berøre rettighederne for personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til traktaterne.

Kommissionen fremsatte den 16. september 2011 forslag til ændring af Schengengrænsekodeksen med henblik på at fastsætte nærmere regler for midlertidig genindførelse af den indre grænsekontrol.

Kommissionen anfører i forslaget, at den frie bevægelighed i EU for personer inden for området uden indre grænser udgør et vigtigt resultat i EU, og at det derfor bør kunne kræves, at der træffes beslutning på EU-niveau om indskrænkning af den frie bevægelighed frem for unilaterale og til tider uigennemsigtige nationale beslutninger herom.

Kommissionen finder, at en koordineret EU-støttet reaktion vil gøre det muligt at tage hensyn til fælleseuropæiske interesser. Det være sig både i situationer, hvor en medlemsstat oplever en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed, eller hvor en medlemsstat vedvarende er ude af stand til at kontrollere sin del af de ydre grænser.

Forslaget er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmådes (TEUF) artikel 77, stk. 1, og artikel 77, stk. 2.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet, jf. TEUF's artikel 294.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i TEUF, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstalt-

ninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Ifølge artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling skal Danmark inden 6 måneder efter, at Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller et initiativ til udvikling af Schengen-reglerne træffe afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre forslaget i den nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011 forventes formandskabet at lægge op til en drøftelse af forslagens anvendelsesområde og beslutningsproceduren for at genindføre indre grænsekontrol med henblik på at opnå politiske retningslinjer til brug for de kommende forhandlinger om forslaget.

2. Indhold

Formålet med forslaget er at tilpasse Schengengrænsekodeksen med henblik på at fastsætte nærmere regler for midlertidig genindførsel af indre grænsekontrol, herunder regler for kompetencen og procedureerne for at træffe afgørelse herom.

Generelt

Det fremgår af forslagens betragtninger, at det kan være nødvendigt at genindføre den indre grænsekontrol midlertidigt, hvis der er en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed på EU-plan eller nationalt plan ved for eksempel terrorhandlinger eller trusler herom eller trusler som følge af organiseret kriminalitet. Ligeledes kan der være en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed i situationer, hvor der er en uventet og betydelig stigning i de sekundære bevægelser blandt tredjelandsstatsborgere, der opholder sig ulovligt på en eller flere medlemsstaters områder. Det forhold, at et stort antal tredjelandsstatsborgere passerer de ydre grænser, kan også under ekstraordinære omstændigheder berettige, at den indre grænsekontrol genindføres midlertidigt. Hertil kan den midlertidige genindførsel af den indre grænsekontrol være en reaktion på alvorlige mangler konstateret i forbindelse med Schengen-evalueringerne, hvis disse mangler udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed på EU-plan eller nationalt plan.

Generel ramme for midlertidig genindførsel af den indre grænsekontrol (artikel 23)

Som en generel ramme for midlertidig genindførsel af den indre grænsekontrol foreslås det i artikel 23, stk. 1, at der ved de indre grænser undtagelsesvist kan genindføres indre grænsekontrol i op til 30 dage, eller så længe den alvorlige trussel forventes at bestå. Omfanget og varigheden af genindførslen af den indre grænsekontrol må ikke overstige det strengt nødvendige for at imødegå den alvorlige trussel.

Det fremgår af forslaget artikel 23, stk. 2, at genindførslen af den indre grænsekontrol kun kan ske under overholdelse af procedurerne i medfør af forordningens artikel 24, 25 og 26, ligesom der skal tages hensyn til kriterierne fastsat i forordningens artikel 23a.

Det fremgår af artikel 23, stk. 3 og 4, at tidsrummet på 30 dage kan forlænges med højst 30 dage ad gangen. Den samlede periode, hvori der genindføres indre grænsekontrol, må ikke overstige seks måneder. I tilfælde, hvor der i forbindelse med Schengen-evalueringerne er konstateret vedvarende alvorlige mangler med kontrollen af de ydre grænser eller tilbagesendelsesprocedurer, kan Kommissionen træffe afgørelse om at forlænge tidsrummet udover de seks måneder.

Kriterier for midlertidig genindførsel af grænsekontrollen ved de indre grænser (artikel 23a)

Det foreslås i artikel 23a, stk. 1, at Kommissionen ved en afgørelse i medfør af artikel 25, stk. 1, vurderer, om de påtænkte foranstaltninger står i rimeligt mål med truslen mod den offentlige orden eller indre sikkerhed. Vurderingen skal foretages på baggrund af oplysninger fremlagt af den eller de berørte medlemsstater samt andre relevante oplysninger, hvor der navnlig tages hensyn til de sandsynlige virkninger af truslen, blandt andet efter terrorhandlinger eller trusler som følge af organiseret kriminalitet. Endvidere tages der hensyn til, om der findes tekniske eller finansielle støtteforanstaltninger, der kan eller er blevet anvendt, herunder støtte fra Frontex, EASO eller Europol, som har kunnet afbøde truslen, de nuværende eller sandsynlige fremtidige virkninger af alvorlige mangler i forbindelse med grænsekontrollen ved de ydre grænser eller tilbagesendelsesprocedurer, der er konstateret under Schengen-evalueringerne.

Proceduren for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser (artikel 24)

Det fremgår af artikel 24, stk. 1, at hvis en medlemsstat finder, at den indre grænsekontrol bør genindføres, indgiver medlemsstaten en anmodning til Kommissionen senest seks uger forud for den planlagte genindførelse. Fristen kan være kortere, hvis omstændighederne for at genindføre grænsekontrollen først kendes på et senere tidspunkt.

Videre fremgår det af artikel 24, stk. 1, at anmodningen fra medlemsstaten skal begrundes med alle relevante oplysninger om de begivenheder, som udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed på EU-plan eller nationalt plan. Omfanget af den indre grænsekontrol skal præciseres, og de godkendte grænseovergangssteder, datoen og varigheden af grænsekontrollen skal angives, ligesom de eventuelle foranstaltninger, som de øvrige medlemsstater skal træffe, skal angives.

Det fremgår af artikel 24, stk. 1, at en anmodning om genindførelse af den indre grænsekontrol kan indgives af flere medlemsstater i fællesskab.

Ifølge artikel 24, stk. 2, skal oplysningerne i anmodningen tillige forelægges de øvrige medlemsstater og Europa-Parlamentet samtidigt med, at anmodningen indgives.

Ifølge artikel 24, stk. 3, træffer Kommissionen afgørelse om genindførelse af den indre grænsekontrol i form af en gennemførelsesretsakt på grundlag af oplysningerne i anmodningen fra medlemsstaten. Gennemførelsesretsakten vedtages efter undersøgelsesproceduren i artikel 33a, stk. 2.

Det fremgår af artikel 24, stk. 4, at Kommissionen træffer afgørelse om forlængelse af grænsekontrollen, ligeledes efter undersøgelsesproceduren i artikel 33a, stk. 2.

Ifølge artikel 24, stk. 5, kan Kommissionen vedtage gennemførelsesretsakter i medfør af artikel 33a, stk. 3, der straks skal finde anvendelse, i hastetilfælde, hvor de omstændigheder, der gør det muligt at forlænge grænsekontrollen ved de indre grænser, først bliver kendt mindre end 10 dage før den planlagte forlængelse.

Særlig procedure i situationer, der kræver øjeblikkelig handling (artikel 25)

Det fremgår af artikel 25, stk. 1, at hvis den alvorlige trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed i en medlemsstat kræver øjeblikkelig handling, kan medlemsstaten undtagelsesvist øjeblikkeligt genindføre den indre grænsekontrol i op til fem dage.

Ifølge artikel 25, stk. 2, skal den medlemsstat, som genindfører den indre grænsekontrol underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom med begrundelse og angivelse af de oplysninger, som fremgår af artikel 24, stk. 1. Kommissionen kan efter at have modtaget underretningen konsultere de øvrige medlemsstater.

Ifølge artikel 25, stk. 3, træffer Kommission afgørelse om forlængelse, hvis den alvorlige trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed varer længere end fem dage. Afgørelsen træffes efter den særlige hasteprocedure i medfør af artikel 33, stk. 3, hvorved gennemførelsesretsakter straks finder anvendelse.

Særlig procedure i tilfælde af vedvarende alvorlige mangler (artikel 26)

Det foreslås i artikel 26, stk. 1, at der kan genindføres indre grænsekontrol, hvis Kommissionen konstaterer, at der er vedvarende alvorlige mangler i forbindelse med grænsekontrollen ved de ydre grænser eller tilbagesendesprocedurerne, og at disse mangler udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed på EU-plan eller nationalt plan. Der er en krydshenvisning til artikel 15 i forslag til forordningen om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne (KOM(2011) 559 Endelig), der omhandler medlemsstaternes rapportering af gennemførelsen af handlingsplaner efter, at der er konstateret alvorlige mangler i forbindelse med kontrol ved de ydre grænser og tilbagesendesprocedurer. Den indre grænsekontrol kan i disse situationer indføres i højst seks måneder.

Det fremgår af artikel 26, stk. 2, at Kommissionen træffer afgørelsen om genindførelse af den indre grænsekontrol efter undersøgelsesproceduren i medfør af artikel 33a, stk. 2.

Ifølge [artikel 26, stk. 3](#) træffer Kommissionen ligeledes afgørelse om forlængelse af den indre grænsekontrol efter undersøgelsesproceduren i medfør af artikel 33a, stk. 2.

Ifølge [artikel 26, stk. 4](#), kan Kommissionen forlænge grænsekontrollen efter en særlig hasteprocedure i medfør af artikel 33a, stk. 3, hvor omstændighederne, der gør det muligt at forlænge grænsekontrollen, først bliver kendt mindre end 10 dage før den planlagte forlængelse.

Underretning af lovgiverne (artikel 27)

Ifølge [artikel 27](#) informerer Kommissionen og de berørte medlemsstater snarest muligt Europa-Parlamentet og Rådet om omstændigheder, der kan give anledning til at anvende artiklerne 23-26.

Rapport om genindførsel af grænsekontrol ved de indre grænser (artikel 29)

Ifølge [artikel 29](#) skal den medlemsstat, som har foretaget grænsekontrol ved de indre grænser, senest fire uger efter ophævelsen af grænsekontrollen forelægge en rapport for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om genindførslen af den indre grænsekontrol.

Underretning af offentligheden (artikel 30)

Ifølge [artikel 30](#) informerer Kommissionen offentligheden om afgørelsen om genindførsel af den indre grænsekontrol, hvor start- og slutdato fremgår, medmindre tungtvejende sikkerhedsmæssige hensyn taler imod det.

Udvalgsprocedure (artikel 33a)

Det fremgår af [artikel 33a](#), at Kommissionen bistås af et udvalg, som er nedsat i henhold til forordning (EU) nr. 182/2011. Udvalget er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne. En repræsentant for Kommissionen varetager udvalgets formandskab, men deltager ikke i udvalgets afstemninger. Spørgsmålet om Danmarks stemmeret i udvalget søges afklaret under de kommende forhandlinger om forslaget.

Ifølge [artikel 33a, stk. 3](#), er der mulighed for at vedtage gennemførelsesretsakter, som træder i kraft straks i særligt hastende tilfælde uden, at med-

lemsstaterne forudgående er blevet hørt i en procedure fastsat nærmere i forordning nr. 182/2011.

3. Gældende dansk ret

Det følger af udlændingelovens § 38, stk. 2, at ind- og udrejsekontrol ikke må finde sted ved grænsen til et Schengenland. Dog kan der undtagelsesvis ske kontrol ved en sådan grænse i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 23.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

En eventuel senere vedtagelse af forslaget har ikke umiddelbart lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der er tale om et forslag, der udgør en udbygning af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling tage stilling til, hvorvidt afgørelsen skal gennemføres i national lovgivning inden seks måneder efter afgørelsens vedtagelse på mellemstatsligt grundlag. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vurderes en sådan beslutning at kunne få mindre lovgivningsmæssige konsekvenser, jf. udlændingelovens § 38, stk. 2.

Hvis Danmark beslutter sig for at gennemføre afgørelsen i national ret, vurderes det ikke at medføre statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

5. Høring

Forslaget er blevet sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 12. oktober 2011.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har ikke i forslaget vurderet, hvorvidt forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen vurderer, at forslagets bestemmelser om kriterierne for midlertidigt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser er i overensstemmelse med nærhedsprincippet og de begrænsninger, der fremgår af

TEUF's artikel 77, stk. 1, litra a) og b), der giver Unionen beføjelse til at udforme en politik, der skal sikre, "at personer uanset nationalitet ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser", og "at der foretages personkontrol og effektiv overvågning ved passage af de ydre grænser".

Regeringen vil under de kommende forhandlinger om forslaget vurdere forslagets bestemmelser om beslutningskompetence i forhold til foreneligheden med nærhedsprincippet nærmere.

7. Andre landes kendte holdninger

Medlemsstaterne forventes generelt at støtte, at der bliver skabt mulighed for at genindføre indre grænsekontrol i ekstraordinære situationer, men det forudsættes, at en sådan genindførelse kun skal kunne ske som sidste udvej og på baggrund af objektive kriterier og ikke må begrænse den frie bevægelighed.

Det forventes, at hovedparten af de øvrige medlemsstater ønsker at bevare den nuværende mulighed for, at medlemsstaterne selv kan træffe beslutning om at genindføre den indre grænsekontrol, hvis der vurderes at foreligge en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed, og at medlemsstaterne derfor vil forholde sig kritiske over for den af Kommissionen foreslåede beslutningsprocedure.

8. Foreløbig dansk holdning

Regeringen kan overordnet støtte en ændring af Schengengrænsekodeks, således at det præciseres, at der fremover kan genindføres midlertidig indre grænsekontrol, hvis der på baggrund af et stort migrationspres vurderes at foreligge en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed, og at det anføres, at den indre grænsekontrol kan genindføres midlertidigt, hvis et Schengen-land vedvarende ikke overholder sine forpligtelser til at udføre kontrol ved EU's ydre grænser.

Med hensyn til den foreslåede beslutningskompetence finder regeringen dog, at beslutningen om at genindføre den indre grænsekontrol skal forblive et nationalt anliggende, når en medlemsstat vurderer, at der foreligger en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget skal vedtages i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, hvor der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

Forslaget har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 17. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen blev forelagt for Folketingets partier den 19. september 2011 til orientering forud for Rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. september 2011.

Dagsordenspunkt 16: Forslag om ændring af Visumforordningen – (KOM(2011) nr. 290)

Revideret notat. Ændringer i forhold til Grund- og nærhedsnotat sendt til Europaudvalget den 4. juli 2011 er markeret med kursiv.

Forslaget er ikke omfattet af retsforbeholdet.

Resumé

På rådsmødet den 13.-14. december 2011 forventes en orientering om status i forhandlingerne af forslaget til ændring af Visumforordningen, og formandskabet vil eventuelt søge at opnå enighed om centrale dele af forslaget. Formålet med forslaget er blandt andet at foretage en yderligere harmonisering på visumområdet samt etablere en mekanisme, hvorefter der kan ske suspension af tredjelandes status som visumfri ved indrejse i Schengen-området. Forslaget er ikke omfattet af retsforbeholdet og vurderes hverken at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet vurderes overholdt. Regeringen er overordnet positivt indstillet over for forslaget, herunder indførelse af en visumbeskyttelsesklausul.

1. Baggrund

Kommissionen har den 24. maj 2011 stillet forslag om en ændring af Visumforordningen 539/2001.

Visumforordningen fastlægger hvilke tredjelande, der er visumfri ved indrejse i Schengen-området (positivlisten) og de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af et visum, når de krydser den ydre grænse (negativlisten). Ikrafttræden af Visumkodeks og Lissabon-traktaten har gjort det nødvendigt at foretage en række tekniske ændringer af Visumforordningen, og Kommissionen har i forslaget forholdt sig til den efterhånden lange debat om etablering af en suspensionsmekanisme (*visumbeskyttelsesklausul*).

Kommissionens forslag er fremsat under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 77, stk. 2, litra a.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet, jf. TEUF artikel 294.

Ifølge artikel 6 i Protokollen om Danmarks Stilling finder forbeholdet for retlige og indre anliggender ikke anvendelse på foranstaltninger, der udpeger de tredjelandstatsborgere, der skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13-14. december 2011 forventes en orientering om status på forhandlingerne, og formandskabet vil eventuelt søge at opnå enighed om centrale dele af forslaget.

2. Indhold

Forslaget har bl.a. til formål at foretage en række tekniske ændringer af Visumforordningen, således at den stemmer overens med Visumkodeks, som trådte i kraft den 5. april 2010, og Lissabon-traktaten, som trådte i kraft den 1. december 2009.

Kommissionen lægger i forslaget endvidere op til yderligere harmonisering i overensstemmelse med Stockholm-programmets overordnede mål på visumområdet, såsom at begrænse medlemslandenes nationale kompetence til at beslutte, hvorvidt der skal stilles krav om visum over for visse kategorier af personer, jf. forslagets artikel 1, stk. 2(ii).

Forslaget har derudover til hensigt at ændre visse bestemmelser i forordningens gensidighedsmekanisme, således at den stemmer overens med Lissabon-traktaten, jf. forslagets artikel 1, stk. 4(c). Europa-Parlamentet vil således også modtage den rapport, som medlemslande kan aflægge til Kommissionen i en situation, hvor de mødes med et visumkrav fra et tredjeland, hvis statsborgere er visumfri ved indrejse i Schengen-området.

Forslaget har endvidere til formål at etablere en visumbeskyttelsesklausul, som skal sikre en hurtig og midlertidig mulighed for suspension af visumfrihed for et tredjeland på positivlisten, således at EU og medlemsstaterne sammen med det berørte lands myndigheder kan reagere under de bedst mulige betingelser, hvis der opstår særlige problemer med tilstrømning af personer herfra, jf. forslagets artikel 1a.

Kommissionen lægger i forslaget op til, at visumbeskyttelsesklausulen alene kan iværksættes i en nødsituation, hvor der eksempelvis ses en stigning i ulovlig indvandring, en stigning i antallet af asylansøgere, eller hvor antallet af afviste ansøgninger om tilbagetagelse af egne statsborgere fra det pågældende land stiger, hvilket gør en hurtig indsats på visumområdet

nødvendig for at løse de vanskeligheder, medlemslandene står overfor. *De nævnte stigninger skal baseres på statistiske indikatorer.* Kommissionen vil ifølge forslaget fortsat skulle vurdere situationen, og der vil ikke være tale om en automatisk midlertidig suspension alene på baggrund af medlemslandets rapport om situationen. Forslaget lægger således op til, at der træffes beslutning om eventuel suspension i medfør af undersøgelsesproceduren i forordning 182/2011 med kvalificeret flertal i udvalget uden at forelægge beslutningen til vedtagelse i Rådet (Retlige og Indre Anliggender).

Forslagets artikel 2 fastslår, at Visumforordningens definition af et visum er den samme som fastlagt i Visumkodeks, og der tages i den forbindelse højde for Domstolens fortolkning af reglen om kortvarigt ophold på tre måneder⁵. Det foreslås således anført, at påtænkte ophold på medlemsstaternes område i højst tre måneder inden for en seks måneders periode regnes fra datoen for den første indrejse på medlemsstatens område.

Forslaget lægger endvidere op til at fastlægge klare regler for visumkrav eller visumfrihed for indehavere af laissez-passers og rejседokumenter udstedt af enheder, som er underlagt international lovgivning, men som ikke er mellemstatslige organisationer og derfor ikke er omfattet af Visumforordningen, jf. forslagens artikel 4, stk. 2.

Derudover lægger Kommissionen op til, at forordningen fremover i overensstemmelse med Lissabon-traktaten på udtømmende vis fastlægger hvilke tredjelandstatsborgere, der er fritaget for visumpligt ved at supplere forordningen med regler om flygtninge og statsløse, og således at reglerne for personer med bopæl i Storbritannien eller Irland garanteres retssikkerhed ved ændringen, jf. forslagens artikel 4, stk. 2(d).

Endelig lægger forslaget op til, at der vedtages bestemmelser om visse medlemslandes forpligtelser i medfør af tidligere indgåede EU-aftaler/internationale aftaler, som har forrang i forhold til de fælles visumregler, jf. forslagens artikel 4, stk. 4.

Ifølge den foreslåede bestemmelse i artikel 4, stk. 4, kan et medlemsland i det omfang, det følger af anvendelsen af artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen til associeringsaftalen mellem Tyrkiet og EF, fravige visumpligten for tyrkiske statsborgere, som yder tjenester under deres ophold, fra vi-

⁵ Sag C-241/05 – Bot-dommen.

sumpligten i henhold til artikel 1, stk. 1. Forslaget har alene relevans for Danmark og Tyskland, som er de eneste lande, der er omfattet af standstill klausulen i den indgåede associeringsaftale mellem EF og Tyrkiet, og således ikke må have en mere restriktiv indrejsebegrænsning for de af aftalen omfattede personer, end hvad der var tilfældet, da aftalen blev indgået. Som konsekvens af en dom afsagt af EF-domstolen den 19. februar 2009 (C-228/06 Mehmet Soysal and Ibrahim Savatli) kan Danmark – som følge af associationsaftalen med Tyrkiet – ikke kræve indrejsevisum for tyrkiske statsborgere, som ønsker at indrejse i Danmark med henblik på at udføre en tjenesteydelse af mindre end 3 måneders varighed.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslagets vedtagelse vil ikke få lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Desuden har forordningsforslaget hverken samfundsøkonomiske, administrative, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

.

5. Høring

Forslaget er blevet sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 10. juni 2011.

6. Nærhedsprincippet

Ændring af den gældende visumforordning falder inden for EU's enekompetence. Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

7. Andre landes kendte holdninger

Flere af de øvrige medlemslande har taget godt imod forslaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9. juni 2011.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Regeringen er overordnet positivt indstillet over for forslaget, herunder indførelse af en visumbeskyttelsesklause.

9. Europa-parlamentet

Forslaget skal vedtages i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, hvor der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet (Retlige og Indre Anliggender).

10. Specialudvalget vedrørende asyl og indvandring

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 17. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg, men udvalget er orienteret om forslaget ved grund- og nærhedsnotat af 4. juli 2011.

Dagsordenspunkt 17: Ændringsforslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen) - Etablering af et asylevaluerings- og beredskabssystem*

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

Resumé

På rådsmødet den 13. – 14. december 2011 forventes formandskabet at lægge op til politisk drøftelse og enighed om Dublin-forordningen og forslaget til oprettelse af et asylevaluerings- og beredskabssystem med henblik på at forhindre nedbrud i asylsystemer, og for at udvise øget solidaritet med de medlemslande, der oplever et særligt stort migrationspres. Sagen har ikke lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Asylevaluerings- og beredskabssystemet forventes retligt at blive funderet i Dublin-forordningen, som er omfattet af retsforbeholdet. Danmark deltager dog via en parallel-aftale i Dublin-forordningen. Regeringen kan overordnet støtte etableringen af et asylevaluerings- og beredskabssystem, herunder med henblik på at fremme forhandlingerne om CEAS. Danmark støtter, at systemet funderes retligt i Dublin-forordningen.

1. Baggrund

Af Haag-programmet (arbejdsprogrammet for politikker på området for retlige og indre anliggender for perioden 2005-2009), vedtaget af Det Europæiske Råd i november 2004 fremgår, at formålet med anden fase af det fælles europæiske asylsystem er – inden udgangen af 2010 – at få indført en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer, der bevilges asyl eller subsidiær beskyttelse. Det fremgår endvidere, at anden fase skal bygge på Flygtningekonventionen og andre relevante traktater og baseres på en grundig og fuldstændig evaluering af de retsinstrumenter, der er vedtaget i første fase. Med vedtagelsen af den europæiske pagt om indvandring og asyl af Det Europæiske Råd den 15.-16. oktober 2008 blev deadline for gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem udskudt til senest 2012.

Gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem kræver ændringer af Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen, flygtningedefinitionsdirektivet, modtagelsesdirektivet og asylproceduredirektivet, og Kommission har fremsat ændringsforslag til alle retsakterne. Herudover har Kommissionen fremsat forslag til oprettelse af et europæisk asylstøttekontor, forslag til ændring af den europæiske flygtningefond og et fælles EU-program for genbosætning, som alle betragtes som delelementer til anden fase af det fælles europæiske asylsystem.

Der pågår fortsat forhandlinger om modtagelses- og asylproceduredirektivet, Eurodac-forordningen og Dublin-forordningen, og særligt forhandlingerne om Dublin-forordningen vurderes som en af de væsentligste knaster for færdigforhandlingen af det fælles europæiske asylsystem.

På det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) i Sopot den 18. juli 2011 drøftede medlemsstaterne første gang muligheden for at oprette et særligt asylevaluerings- og beredskabssystem med henblik på at skabe fremdrift i forhandlingerne om CEAS, herunder Dublin-forordningen. Formålet med mekanismen ville være løbende at evaluere gennemførelsen af de forskellige asylretsakter i medlemsstaterne for hurtigt at kunne yde støtte til de af medlemsstaternes asylsystemer, der måtte være under pres og i det hele taget at understøtte den gensidige tillid mellem medlemsstaterne. Der blev peget på ønsket om, at det europæiske asylstøttekontor (EASO) gives en central rolle i varetagelsen af evalueringen, herunder med bistand fra Kommissionen.

Et forslag til oprettelse af en asylevalueringsmekanisme blev efterfølgende drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.- 23. september 2011, hvor en række lande udtrykte deres umiddelbare støtte hertil.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011 forventes formandskabet at lægge op til politisk drøftelse og enighed om Dublin-forordningen og forslaget til oprettelse af et asylevaluerings- og beredskabssystem.

2. Indhold

De verserende retsakter i CEAS er Dublin- og Eurodac-forordningerne, asylprocedure- og modtagelsesdirektivet. Kompromisforslaget til flygtningedefinitionsdirektivet er godkendt af Europa-Parlamentet og vil blive godkendt på et kommende rådsmøde snarest. Det europæiske asylstøttekontor (EASO) blev officielt etableret på Malta den 19. juni 2011.

Forslaget til ændring af Dublin-forordningen (KOM(2008) 820), der blev fremsat af Kommissionen den 3. december 2008, har navnlig fokus på at øge Dublin-systemets effektivitet samt at øge beskyttelsesniveauet for ansøgere om international beskyttelse. Med ændringsforslagene er der foreslået indført en suspensionsmekanisme, som skal kunne suspendere Dublin-overførsler i forhold til lande, der er under særligt pres.

Det er fortsat spørgsmålet om en suspensionsmekanisme i Dublin-forordningen, der er det væsentligste udestående i rådsregi.

Siden rådsmødet den 22.-23. september 2011 er et fælles polsk-dansk forslag om oprettelse af et asylevaluerings- og beredskabssystem blevet drøftet som et alternativ til suspensionsmekanismen og med henblik på at fremme forhandlingerne af asylretsakterne, herunder særligt Dublin-forordningen.

Der lægges op til et enkelt og fokuseret evaluerings- og beredskabssystem indeholdende et system for tidlig varsling, som hurtigt kan tages i brug med henblik på at yde støtte til lande, som oplever et stort migrationspres på deres asylsystemer. Støtten vil afhængig af konkrete behov kunne tage form af konsultationer med Kommissionen og EASO samt mere konkret gennem støtte til at udarbejde forebyggende handlingsplaner eller støtte fra EASO's asylstøtte teams, FRONTEX, EU – Solidaritetsfonde, bistand til forhandling med relevante tredjelande om tilbagetagelse m.v. Der er tale om et system, hvor et øget behov for bistand skal modsvares af øget og hurtig støtte. EASO tiltænkes en overordnet rolle i asylevaluerings- og beredskabssystemet, i tæt samarbejde med Kommissionen.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet den 13. – 14. december 2011 vil lægge op til en drøftelse af Dublin-forordningen, herunder at asylevaluerings- og beredskabssystemets struktur funderes retligt i Dublin-forordningen for at understrege Dublin-forordningens centrale plads i CEAS. Dette også for at sikre, at systemet kan finde anvendelse for alle de lande, der deltager i Dublin-samarbejdet, og for at skabe fremdrift i de fastlåste forhandlinger om CEAS i øvrigt.

3. Gældende dansk ret

Den nugældende Dublin-forordning blev på baggrund af parallelaftalen mellem Fællesskabet og Danmark implementeret i dansk ret med lov nr.

323 af 18. maj 2005 om Danmarks tilknytning til Dublin- og EURODAC-forordningen på mellemstatsligt grundlag. Danmark indtrådte i samarbejdet med de øvrige EU-medlemsstater samt Norge og Island den 1. april 2006.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Hvis en enighed om oprettelse af et asylevaluerings- og beredskabssystem foranlediger et forslag til ændring af Dublin-forordningen, vil forslaget være omfattet af Protokollen om Danmarks Stilling, og Danmark deltager derfor ikke i vedtagelsen, og forslagene vil ikke blive bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Danmark har en parallelaftale i forhold til den eksisterende Dublin-forordning, der giver Danmark ret til at fortsætte med at være tilsluttet disse retsakter med ændringer på mellemfolkeligt grundlag, såfremt Danmark giver meddelelse til Kommissionen inden 30 dage efter vedtagelsen om, at Danmark vil gennemføre indholdet af ændringerne i sin lovgivning.

Sagens lovgivningsmæssige konsekvenser vil blive vurderet nærmere, hvis der fremsættes forslag til retsakt vedrørende oprettelse af et asylevaluerings- og beredskabssystem.

Hvis der fremsættes forslag til ændring af Dublin-forordningen med henblik på oprettelse af et asylevaluerings- og beredskabssystem, vil der blive taget nærmere stilling eventuelle statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i sagen.

6. Nærhedsprincippet

Hvis der fremsættes et forslag til ændring af Dublin-forordningen med henblik på oprettelse af et asylevaluerings- og beredskabssystem, vil der blive taget stilling til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdning

Medlemsstaterne forventes overordnet at kunne støtte oprettelsen af et asylevaluerings- og beredskabssystem med henblik på at fremme forhandlingerne om CEAS.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Regeringen kan overordnet støtte etableringen af et asylevaluerings- og beredskabssystem i Dublin-forordningen med henblik på at fremme forhandlingerne om etablering af det fælles europæiske asylsystem. Danmark støtter, at systemet retligt funderes i Dublin-forordningen.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet vil skulle høres over et kommende forslag til ændring af Dublin-forordningen med henblik på oprettelse af et asylevaluerings- og beredskabssystem.

10. Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 17. november 2011.

Dansk Flygtningehjælp har forud for rådsmødet den 9.-10. juni 2011 bemærket, at de finder det positivt, at Danmark vil arbejde for et system, der kan forudse og afværge situationer som den i Grækenland, men mener dog, at dette bør følges af en suspensionsmekanisme, for de tilfælde hvor forebyggelse og afværgelse ikke virker.

Dette synspunkt støttes af Amnesty International, idet de understreger behovet for fortsat at kunne suspendere Dublin-overførsler i tilfælde, hvor et asylsystem ikke fungerer, og hvor der er risiko for menneskerettighedskrænkelser. AI bemærker endvidere i forhold til EASOs rolle, at der gerne ses en større inddragelse af NGOerne i arbejdet med at fastlægge de objektive og operative kriterier for, hvornår en medlemsstat har brug for støtte.

På mødet den 17. november 2011 understregede Dansk Flygtningehjælp og Amnesty International på ny behovet for en suspensionsmekanisme i Dublin-forordningen, og synspunktet blev støttet af Institut for Menneskerettigheder og Dansk Røde Kors.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er blevet orienteret om asylevaluerings- og beredskabssystemet i forbindelse med orientering om status på det fælleseuropæiske asylsystem forud for rådsmødet den 27. – 28. oktober 2011.

Dagsordenspunkt 18: Ændret forslag til direktiv om fastlæggelse af standarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (omarbejdning) (Modtagelsesdirektivet) - KOM(2011) 320*

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

Resumé

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet den 13. – 14. december 2011 vil give en status på forhandlingerne om modtagelsesdirektivet og lægge op til en generel drøftelse af bestemmelserne om frihedsberøvelse, juridisk bistand og adgangen til arbejdsmarkedet. Forslaget udvider det gældende direktivs anvendelsesområde og begrænser muligheden for frihedsberøvelse samt retten til at inddrage materielle modtagelsesforhold. Derudover udvides asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet, og der indføres særlige regler til beskyttelse af sårbare personer. Forslaget har hverken lovgivningsmæssige, samfundsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen forholder sig overordnet positiv overfor Kommissionens forslag.

1. Baggrund

Af Haag-programmet fra november 2004 fremgår, at formålet med anden fase af det fælles europæiske asylsystem er – inden udgangen af 2010 - at få indført en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer, der bevilges asyl eller subsidiær beskyttelse. Det fremgår endvidere, at anden fase skal bygge på flygtningekonventionen og andre relevante traktater og baseres på en grundig og fuldstændig evaluering af de retsinstrumenter, der er vedtaget i første fase. Med vedtagelsen af den europæiske pagt om indvandring og asyl af Det Europæiske Råd på dets møde den 15.-16. oktober 2008, blev fristen for gennemførelse af anden fase af det europæiske asylsystem udskudt til senest 2012.

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

Af Stockholm-programmet fra december 2009, fremgår blandt andet, at indførelsen af et fælles europæisk asylsystem senest i 2012 fortsat er et vigtigt politisk mål for EU.

I Kommissionens evalueringsrapport om anvendelsen af modtagelsesdirektivet i medlemsstaterne, som blev offentliggjort den 26. november 2007, og i de bidrag, Kommissionen modtog fra forskellige interessenter, blev der påpeget en række mangler vedrørende standarden af modtagelsesforholdene for asylansøgere, som hovedsageligt skyldes, at direktivet i øjeblikket giver medlemsstaterne vide beføjelser til selv at fastsætte modtagelsesforholdene på nationalt plan.

Kommissionen fremlagde den 3. december 2008 sit første ændringsforslag til modtagelsesdirektivet samtidig med fremlæggelsen af ændringsforslag til Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. december 2010 tilkendegav Kommissionen, at man på baggrund af medlemsstaternes tilbagemeldinger i løbet af første halvår 2011 ville fremsætte et nyt ændringsforslag til modtagelsesdirektivet. Det seneste ændringsforslag blev fremsat den 1. juni 2011.

På Det Europæiske Råds møde den 23.-24. juni 2011 blev behovet for at færdiggøre det fælles europæiske asylsystem senest i 2012 på ny understreget, og det blev i den forbindelse anført, at hensigten med Kommissionens nye forslag til modtagelsesdirektiv er at skabe et nyt grundlag for forhandlingerne af en af asylsystemets vigtigste byggeklodser.

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra f, og skal vedtages i den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og ifølge protokolens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13. – 14. december 2011 forventes formandskabet at give en status på forhandlingerne af modtagelsesdirektivet, samt lægge op til en drøftelse af bestemmelserne om frihedsberøvelse, juridisk bistand og adgangen til arbejdsmarkedet.

2. Indhold

Sammen med asylproceduredirektivet sigter nærværende forslag mod at forbedre effektiviteten og kvaliteten af de nationale asylsystemer med henblik på at mindske medlemsstaternes udgifter til asylsystemer, allerede fordi sagerne bliver behandlet hurtigere.

Ændringsforslaget til modtagelsesdirektivet sigter særligt mod at skabe fælles standarder for et simplificeret 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, herunder at øge asylansøgere muligheder for at blive selv-forsørgende i medlemslandet.

Bestemmelser i ændringsforslaget af særlig interesse for rådsmødet den 13.-14. december 2011 er:

- Regler om frihedsberøvelse, herunder en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre retssikkerhedsmæssige garantier, og at frihedsberøvelse kun finder sted, når mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.
- Mulighed for adgang til arbejdsmarkedet seks måneder efter asylansøgerens indgivelse af en asylansøgning, hvis ikke der er truffet afgørelse i asylsagen i første instans. Ved komplicerede sager kan dette udvides til tolv måneder.
- Klageadgang over inddragelse af ydelser i henhold til direktivet, herunder adgang til gratis juridisk bistand og repræsentation i appel-proceduren.

Andre ændringsforslag af interesse omfatter:

- Ligebehandling af ansøgere om international beskyttelse, dvs. ansøgere om både flygtningestatus og subsidiær beskyttelse.
- Udvidelse af familiebegrebet til også at omfatte mindreårige gifte børn uden deres ægtefælle, værger til uledsagede mindreårige asylansøgere, samt uledsagede mindreårige søskende til asylansøgeren.
- Særlig hensyntagen til sårbare personer med særlige behov i forbindelse med indkvartering og eventuel frihedsberøvelse.

- Økonomisk bistand til asylansøgere, som sigter mod, at de pågældende kan forsørge sig selv. En forskel i forhold til niveauet for bistand til medlemsstatens statsborgere skal være behørigt begrundet.

2.1. Definitioner og direktivets anvendelsesområde

Direktivforslaget er inddelt i syv kapitler omhandlende henholdsvis: Formål, definitioner og anvendelsesområde (kapitel I), almindelige bestemmelser (kapitel II), indskrænkning eller inddragelse af materielle modtagelsesforhold (kapitel III), sårbare personer (kapitel IV), klager (kapitel V), foranstaltninger, der skal gøre modtagelsessystemet mere effektivt (kapitel VI) og afsluttende bestemmelser (kapitel VII).

De væsentligste udeståender i forhandlingerne af direktivet, og som forventes drøftet på rådsmødet den 13. – 14. december 2011, omhandler reglerne om frihedsberøvelse, adgangen til arbejdsmarkedet og retten til gratis juridisk bistand og repræsentation i appel-proceduren.

Frihedsberøvelse

Kommissionen udtrykker i sit uddybende memorandum om ændringsforslaget bekymring for den udbredte brug af frihedsberøvelse i medlemsstaterne på asylområdet, navnlig henset til at de europæiske asylregler indtil nu ikke regulerer spørgsmålet om frihedsberøvelse. På baggrund heraf er der med ændringsforslaget søgt at fastlægge nogle retningslinjer og garantier for brugen af frihedsberøvelse af asylansøgere i medlemsstaterne, samtidig med at det overlades til medlemsstaterne at fastsætte de mere detaljerede regler herom i deres nationale lovgivning. Der er bl.a. foreslået en særlig bestemmelse vedrørende frihedsberøvelse af sårbare personer, herunder børn og personer med særlige behov.

Det grundlæggende princip om frihedsberøvelse fastlægges i artikel 8, hvorefter frihedsberøvelse aldrig må finde sted alene fordi, at vedkommende søger international beskyttelse. Frihedsberøvelse må herefter kun finde sted, hvis ikke mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige og kan blandt andet finde sted for at fastlægge eller kontrollere vedkommendes identitet, eller af hensyn til national sikkerhed og orden. Oversigten over grunde til frihedsberøvelse er udtømmende. Medlemsstaterne skal i deres nationale retssystemer fastlægge de nærmere detaljer for alternativer til frihedsberøvelsen, herunder regler om kaution, meldepligt m.m.

Artikel 9-11 regulerer asylansøgerens retsgarantier og vilkår under frihedsberøvelsen. Herefter skal frihedsberøvelsen skal være så kort som mulig og tages op til fornyet prøvelse med rimelige mellemrum, jf. artikel 9. Afgørelsen om frihedsberøvelse skal være skriftlig og indeholde den faktiske og retlige begrundelse for frihedsberøvelsen.

For at sikre rimelige vilkår under frihedsberøvelsen bestemmer artikel 10, at frihedsberøvelse af asylansøgere skal finde sted i særlige forvaringscentre for asylansøgere, og at de frihedsberøvede asylansøgere så vidt muligt skal holdes adskilte fra fængslede personer, der ikke har indgivet ansøgning om international beskyttelse.

Særlige hensyn og regler for sårbare grupper og personer med særlige behov er fastlagt i artikel 11, hvor der særligt i stk. 2 nedlægges et absolut forbud imod frihedsberøvelse af uledsagede mindreårige asylansøgere, medmindre det vurderes, at det er i den mindreåriges tarv, at mindre strenge tvangsmidler ikke kan anvendes effektivt, og hvor der er tale om helt udsædvanlige tilfælde, ligesom det fastslås, at frihedsberøvelsen skal være så kort som mulig.

Artikel 11, stk. 4 fastslår, at kvindelige frihedsberøvede asylansøgere som udgangspunkt skal indkvarteres adskilt fra mandlige asylansøgere. Personer med særlige behov må ifølge artikel 11, stk. 5, ikke frihedsberøves, medmindre en konkret undersøgelse af deres situation foretaget af en fagmand attesterer, at deres helbred ikke vil blive væsentligt forværret som følge af frihedsberøvelsen.

Adgang til arbejdsmarkedet og erhvervsuddannelse

I overensstemmelse med Kommissionens ønske om i højere grad at gøre asylansøgerne selvforsørgende i medlemsstaterne er der med ændringsforslaget indført en større adgang til arbejdsmarkedet for asylansøgerne.

Forslaget giver således i artikel 15 adgang til arbejdsmarkedet for asylansøgere senest seks måneder efter, at ansøgningen om international beskyttelse er indgivet, hvis ikke der er truffet afgørelse i asylsagen i første instans. Ved komplicerede sager kan dette udvides til tolv måneder, hvilket er i overensstemmelse med fristen for at behandle asylsager. De nærmere vilkår for adgangen til arbejdsmarkedet skal fastsættes af medlemsstaterne i overensstemmelse med national ret. Til sammenligning følger det af artikel 11 i det gældende modtagelsesdirektiv, at medlemsstaterne selv fast-

sætter en periode i hvilken ansøgeren ikke har adgang til arbejdsmarkedet, efter indgivelse af en asylansøgning. Medlemsstaterne fastlægger herefter hvilke vilkår for en adgang til arbejdsmarkedet der skal gøre sig gældende, i de tilfælde hvor der ikke er truffet afgørelse efter et år.

Juridisk bistand og repræsentation

Artikel 26 fastslår, at der udover afslag på tildeling af modtagelsesforhold også skal være adgang til prøvelse af afgørelser om inddragelse og indskrænkning af modtagelsesforhold. Herudover indføres, at der skal være adgang til retshjælp og/eller repræsentation i sager om modtagelsesforhold, og at denne retshjælp og/eller repræsentation skal være gratis, hvis asylansøgeren ikke har råd til at dække omkostningerne selv. Procedurer herom skal fastsættes i den nationale lovgivning. Den juridiske bistand og repræsentation kan forestås af NGO'er, embedsmænd eller specialiserede statslige enheder.

3. Gældende dansk ret

Frihedsberøvelse

Frihedsberøvelse af asylansøgere er reguleret i Udlændingelovens §§ 36-37 e.

I den indledende fase kan asylansøgere frihedsberøves, mens det vurderes, om sagen skal behandles i Danmark med henblik på at sikre muligheden for afvisning, overførsel eller tilbageførsel til et andet land. En asylansøger kan endvidere frihedsberøves, hvis den pågældende uden rimelig grund udebliver fra en afhøring hos politiet eller Udlændingesservice, hvortil den pågældende er tilsagt.

Under asylsagens behandling kan asylansøgere efter en konkret, individuel vurdering frihedsberøves, hvis sagen vurderes åbenbart grundløs med henblik på at fastholde udlændingens tilstedeværelse under asylsagsbehandlingen. Der kan endvidere ske frihedsberøvelse i asylsagsbehandlingsfasen, hvis asylansøgeren er udvist f.eks. på grund af kriminalitet med henblik på at sikre en effektiv fuldbyrdelse af afgørelsen om udvisning. Der kan endelig ske frihedsberøvelse i fase 2, hvis asylansøgeren lægger væsentlige hindringer i vejen for asylsagens oplysning, f.eks. ved gentagne gange ikke at møde op til afhøringer eller ved ikke at give oplysninger om sin identitet.

Afviste asylansøgere frihedsberøves med henblik på at sikre muligheden for udsendelse. Der kan endvidere ske frihedsberøvelse, hvis asylansøgeren ikke medvirker til udrejsen, f.eks. ved at tilvejebringe den nødvendige rejselegitimation til udrejsen. I alle tilfælde af frihedsberøvelse skal det vurderes, om frihedsberøvelsen er nødvendig, herunder om mindre indgribende foranstaltninger kan anvendes (f.eks. deponering af pas, meldepligt m.v.).

Adgang til arbejdsmarkedet

Asylansøgere har som udgangspunkt ikke adgang til arbejdsmarkedet i Danmark. Indgivelse af en asylansøgning har imidlertid ikke i sig selv nogen betydning for mulighederne for at ansøge om opholds- og arbejdstilladelse i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring. Asylansøgere og afviste asylansøgere kan således søge om opholds- og arbejdstilladelse efter de almindelige regler i udlændingeloven, f.eks. efter den såkaldte positivliste eller efter green card-ordningen.

Asylansøgere kan på lige fod med andre borgere deltage i fritidsaktiviteter, f.eks. i sportsklubber. Børn, der opholder sig på asylcentre, vil i et vist omfang kunne få dækket udgifterne til fritidsaktiviteter uden for centret.

I den indledende fase og under asylsagens behandling skal asylansøgeren medvirke ved udførelse af de nødvendige opgaver på indkvarteringsstedet (madlavning, rengøring m.v.), jf. udlændingelovens § 42 d. Asylansøgeren kan desuden deltage i intern aktivering på indkvarteringsstedet (opgaver, der er forbundet med driften af asylcentret og undervisning af andre asylansøgere), jf. udlændingelovens § 42 e-f. Endelig har registrerede asylansøgere mulighed for at deltage i anden aktivering, der kan omfatte deltagelse i intern produktionsvirksomhed, ulønnet praktik uden for asylcentret og ulønnet humanitært arbejde. Afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udsendelse, har dog ikke mulighed for at deltage i intern produktionsvirksomhed, praktik uden for asylcentret og ulønnet humanitært arbejde.

Klageadgang

Klager over afgørelser om ydelser og vilkår for asylansøgers ophold i Danmark, kan indbringes for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, herunder afslag på kaution til sundhedsbehandling/tandlægebehandling, afgørelser om motivationsfremmende foranstalt-

ninger og beslutninger om meldepligt, jf. udlændingelovens § 46. Der er ikke i udlændingeloven fastsat en adgang til gratis juridisk bistand i disse klagesager. I Danmark forestår Dansk Flygtningehjælp imidlertid gratis juridisk rådgivning af asylansøgere, på asylansøgernes anmodning.

4. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Vedtagelsen af direktivforslaget får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet ikke vil blive bindende for, eller finde anvendelse i Danmark.

Såfremt tilsvarende regler ønskes gennemført i dansk ret, vil det kræve ændringer i udlændingeloven samt anden lovgivning, herunder om folkeskoler og sociallovgivningen.

Kommissionens direktivforslag har hverken statsfinansielle konsekvenser, samfundsøkonomiske konsekvenser, administrative, miljømæssige eller beskyttelsesmæssige, idet Danmark, ifølge Protokollen om Danmarks Stilling, ikke deltager i vedtagelse af forslaget og ikke er bundet heraf.

Såfremt tilsvarende regler ønskes gennemført i dansk ret skønnes det at kunne medføre visse statsfinansielle konsekvenser i form af øgede udgifter, herunder bl.a. i forbindelse med kravene om frihedsberøvelse, adgangen til arbejdsmarkedet, identificering og håndtering af særlige sårbare grupper og asylansøgers adgang til sundhedsydelser. Det er dog ikke på nuværende tidspunkt muligt at skønne endeligt over de statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget er blevet sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 7. juni 2011.

I den forbindelse er der modtaget høringssvar fra Københavns Kommune samt Institut for Menneskerettigheder.

Københavns Kommune bemærker, at de ved en eventuel implementering af direktivet forudsætter, at kommunerne kompenseres for de eventuelle meromkostninger, som reglerne vil afstedkomme for kommunerne, f.eks. i forhold til adgangen til arbejdsmarkedet.

Institut for Menneskerettigheder har i sit høringssvar bifaldet, at forslaget tilføjer direktivet en række nye minimumsgarantier for asylansøgere, som modtages af medlemsstaterne. Herunder bemærker Instituttet, at forslagens bestemmelser om frihedsberøvelse vurderes at være i overensstemmelse med menneskeretten. Ligeså vurderes bestemmelserne om børn, herunder de uledsagede mindreårige, at være i overensstemmelse med Børnekonventionen og på linje med internationale anbefalinger på området.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i direktivforslaget som begrundelse for at ændre den nuværende fællesskabsretlige regulering på området anført, at indførelse af højere behandlingsstandarder for asylansøgere for så vidt angår modtagelsesforhold vil sikre en værdig levestandard i overensstemmelse med folkeretten, og at yderligere harmonisering af nationale regler om modtagelsesforhold også er nødvendig for at begrænse asylansøgere "sekundære bevægelser" mellem medlemsstater, for så vidt som disse bevægelser skyldes forskelle i de nationale modtagelses-strategier.

Regeringen finder, at fastlæggelse af minimumsstandarder inden for EU for modtagelse af asylansøgere vil kunne bidrage til en begrænsning af de såkaldte sekundære asylstrømme mellem medlemsstaterne, der fortsat har forskelligheder i forhold til modtagelsesforholdene for asylansøgere. Regeringen finder, at en tilnærmelse af medlemsstaternes modtageforhold næppe vil kunne opnås på andre måder.

Direktivforslaget findes derfor at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der foreligger ikke officielle oplysninger om andre medlemsstaters holdninger til ændringsforslaget.

Imidlertid forventes flere medlemsstater, med henvisning til de potentielle administrative og økonomiske byrder af forslaget, at forholde sig kritiske overfor direktivets bestemmelser om frihedsberøvelse, adgang til arbejdsmarkedet, samt adgangen til gratis juridisk bistand og repræsentation.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Regeringen støtter arbejdet med at etablere et fælles europæisk asylsystem inden udgangen af 2012 og forholder sig overordnet positiv over for Kommissionens forslag til omarbejdning af modtagelsesdirektivet.

9. Europa-Parlamentet

Kommissionen har sendt direktivforslaget til Europa-Parlamentet samtidig med oversendelsen til Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningtagen, jf. EF-traktatens artikel 74.

Europa-parlamentet har endnu ikke afgivet udtalelse i sagen.

10. Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 17. november 2011.

Dansk Flygtningehjælp anførte under mødet, at Dansk Flygtningehjælp yder juridisk rådgivning af asylansøgere bl.a. i sager om modtagelsesforhold, men at man af ressourcemæssige grunde ikke har mulighed for at repræsentere de pågældende.

Dansk Flygtningehjælp har i forbindelse med en tidligere behandling i SPAIS opfordret til, at den danske regering arbejder for en skærpelse af de eksisterende regler omkring frihedsberøvelse. Frihedsberøvelse af en person, der søger beskyttelse og ikke har begået kriminelle handlinger, er et voldsomt indgreb, der bør anvendes med allerstørste forsigtighed og kun som allersidste udvej.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Grundnotat om modtagelsesdirektivet er oversendt den 20. oktober 2011 til Folketinget.

Folketingets Europaudvalg er tidligere blevet orienteret om det oprindelige forslag til ændring af modtagelsesdirektivet forud for rådsmødet den 4.-5. juni 2009.

Folketingets Europaudvalg er senest blevet orienteret om status på arbejdet med det fælles europæiske asylsystem den 25. oktober 2011 forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27. – 28. oktober 2011.

Dagsordenspunkt 19: Flerårig finansielle rammer for 2014-2020 – på området for indre anliggender**

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog delvist er tale om en udbygning af Schengen-reglerne

KOM (2011) 749-753

Resumé:

På rådsmødet den 13.-14. december 2011 forventes Kommissionen at præsentere sin meddelelse om budgettet for området for indre anliggender i perioden 2014-2020, der blev ledsaget af fire forslag til forordninger med henblik på etablering af to nye finansieringsfonde – en asyl- og migrationsfond og en fond for intern sikkerhed. Der forventes efterfølgende en indledende udveksling af synspunkter. Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet vurderes overholdt. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslagene, men forslaget vedrørende støtte til ydre grænser og visum under Fonden for Intern Sikkerhed udgør en udbygning af Schengen-reglerne, hvorfor Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen skal træffe afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre afgørelsen i dansk ret. Fra dansk side forventer man at kunne tage Kommissionens præsentation til efterretning, og regeringen vil efterfølgende vurdere indholdet heraf nærmere.

1. Baggrund

Kommissionen har den 15. november 2011 fremlagt en meddelelse om budgettet for området for indre anliggender i perioden 2014-2020, der blev ledsaget af forslag til fire forordninger med henblik på etablering af en asyl- og migrationsfond og en fond for intern sikkerhed:

- Forslag til forordning om etablering af Asyl- og Migrationsfonden (KOM(2011) 751).
- Forslag til forordning om etablering af et instrument under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring (KOM(2011) 753).
- Forslag til forordning om etablering af et instrument under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til ydre grænser og visum (KOM(2011) 750).

- Forslag til forordning om generelle bestemmelser for Asyl- og Migrationsfonden og instrumentet under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring (KOM(2011) 752).

Forordningsforslaget om etablering af Asyl- og Migrationsfonden er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmådes (TEUF) artikel 78, stk. 2, og artikel 79, stk. 2 og 4.

Forslaget om etablering af et instrument under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til ydre grænser og visum er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 82, stk. 1, artikel 84 og artikel 87, stk. 2.

Forordningsforslaget om etablering af et instrument under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til ydre grænser og visum er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 77.

Forslaget til forordning om generelle bestemmelser for Asyl- og Migrationsfonden og instrumentet under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, artikel 79, stk. 2 og 4, artikel 82, stk. 1, artikel 84 og artikel 87, stk. 2.

Der henvises for så vidt angår alle forslagene til princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling, jf. TEUF art. 80.

Forslagene skal vedtages i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, hvor der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

Det danske retsforbehold

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og ifølge protokolens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit V i TEUF, træffer Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling

inden seks måneder foranstaltning om, hvorvidt det vil gennemføre denne foranstaltning i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, der er bundet af foranstaltningen.

Det fremgår af en præambel til forordningsforslaget om etablering af et instrument under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til ydre grænser og visum, at der er tale om et forslag til udbygning af Schengen-reglerne.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011 forventes Kommissionen at præsentere meddelelsen og de fire forordningsforslag efterfulgt af en indledende udveksling af synspunkter.

2. Indhold

2.1. Generelt

Kommissionen ønsker med de to nye finansieringsfonde at indføre nye muligheder for finansiering af politikker for asyl og migration, effektive grænseforvaltningssystemer, bekæmpelse af organiseret kriminalitet, korruption og terrorisme mv. Samtidig lægges der op til en betragtelig forøgelse af det samlede budget for området for indre anliggender i forhold til budgettet for perioden 2007-2013.

Asyl- og Migrationsfonden vil fokusere på integreret styring af migrationsstrømme, herunder forskellige aspekter af den fælles EU asyl og migrationspolitik. Den vil dermed støtte aktiviteter vedrørende asyl, herunder genbosætning og intra-EU relokering, lovlig indvandring, integration af tredjelandsstatsborgere og tilbagesendelse. Fonden vil desuden indeholde ressourcer, som hurtigt kan udløses i forbindelse med migrationsrelaterede kriser. Det samlede budget for fonden er fastsat til 3,869 mio. euro.

Fonden for Intern Sikkerhed skal bl.a. støtte gennemførelsen af den interne sikkerhedsstrategi og EU's tilgang til samarbejdet om retshåndhævelse, herunder forvaltningen af Unionens ydre grænser. Fonden vil have et samlet budget på 4,648 mio. euro, som også skal dække udviklingen af nye it-systemer som f.eks. det fremtidige ind- og udrejsesystem og programmet for registrerede rejsende.

De to fonde erstatter Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere, Den Europæiske Flygtningefond, Fonden for De Ydre Grænser, Den Europæiske Tilbagesendelsesfond og de to særprogrammer Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet og Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici.

Den nye finansieringsstruktur vil efter Kommissionens opfattelse medføre enklere regler og skabe visse stordriftsfordele. En fleksibel krisemekanisme i de to fonde vil desuden give EU mulighed for at reagere hurtigt på krisesituationer, der udvikler sig hurtigt, som f.eks. blandede migrationsstrømme, terrorangreb eller internetangreb.

Det fremgår endvidere, at det samlede budget for området for retlige og indre anliggender indeholder en post på 822 mio. euro til eksisterende IT-systemer (SIS II, VIS og Eurodac) og det kommende IT-agentur, samt 1.572 mio. euro til agenturerne på området for retlige og indre anliggender; Europol, Frontex, EASO, Cepol og EMCDDA.

Derved udgør det samlede foreslåede budget på området for retlige og indre anliggender 10.911 mio. euro.

2.2. Forslaget om etablering af en asyl- og migrationsfond

Formålet med etableringen af Asyl- og Migrationsfonden er bl.a. at styrke og udvikle det fælles europæiske asylsystem, at fremme solidaritet og ansvarsdeling mellem medlemsstaterne, at fremme udviklingen af proaktive indvandringsstrategier i relation til integration af tredjelandstatsborgere, styrke medlemsstaters kapacitet til at fremme fair og effektive tilbagesendelsesstrategier og at støtte udvikling af partnerskaber og samarbejde med tredjelande.

For så vidt angår midler til medlemsstaterne, angiver det forklarende memorandum, at alle medlemslande tildeles et basis beløb, hvorefter et variabelt beløb tildeles på baggrund af statistiske oplysninger vedrørende migrationsstrømninger, herunder antal af førstegangs asylansøgninger, positive afgørelser vedrørende asyl eller subsidiær beskyttelse, antal af genbosatte flygtninge, antal og bevægelser blandt tredjelandstatsborgere med lovligt ophold, antal af udsendelsesafgørelser og antal af effektuerede udsendelser. For så vidt angår genbosætning og EU-intern relokering, fore-

slås der udbetalt finansielle incitamenter hvert andet år på baggrund af tilsgn, der er i overensstemmelse med etablerede fælles EU genbosætningsprioriteter. Et beløb vil blive tilbageholdt med henblik på eventuel benyttelse på baggrund af en midtvejsevaluering. Også EASO og Frontex skal kunne modtage midler til særlige ad hoc opgaver, så vel som midler skal kunne tildeles til støtte af aktiviteter i eller med tredjelande, der har en direkte indvirkning i Unionen eller medlemsstaterne. Også Det Europæiske Migrationsnetværk skal modtage midler fra denne fond.

Kapitel 1 (artikel 1-4) omfatter generelle bestemmelser, herunder vedrørende formål og omfang, definitioner, målsætninger og målgrupper. For så vidt angår artikel 3 om målsætninger fremgår, at det generelle mål med instrumentet er at bidrage til effektiv styring af migrationsstrømme i Unionen, herunder til støtte af det fælles europæiske asylsystem, inklusiv den ydre dimension, at støtte lovlig indvandring til Unionen i tråd med medlemsstaternes økonomiske og sociale behov samt fremme effektiv integration af tredjelandsstatsborgere, at fremme fair og effektive udsendelsesstrategier og at fremme solidaritet og ansvarsdeling mellem medlemsstaterne. Opnåelsen af disse delmål skal måles ved brug af indikatorer.

Kapitel 2 (artikel 5-7) om det fælles europæiske asylsystem omfatter bestemmelser, der vedrører særligt støtteberettigede aktiviteter, herunder i artikel 5 i relation til modtage- og asylsystemer, og artikel 6 vedrørende medlemslandes kapacitet til at udvikle, overvåge og evaluere asylpolitikker. Artikel 7 omhandler støtteberettigede aktiviteter vedrørende genbosætning og intern EU relokering.

Kapitel 3 (artikel 8-10) vedrører særligt støtteberettigede aktiviteter i relation til integration af tredjelandsstatsborgere og lovlig indvandring, herunder artikel 8 om facilitering af lovlig indvandring og bedre forberedelse af tredjelandsstatsborgere i deres hjemland på deres integration i det modtagende samfund. Artikel 9 vedrører integrationstiltag på lokalt og regionalt plan, der også vil omfatte personer, der er statsborgere i et medlemsland, der har indvandringsbaggrund, hvilket vil sige, at én af forældrene er tredjelandsstatsborger. Artikel 10 vedrører støtteberettigede kapacitetsopbyggende aktiviteter vedrørende strategier, lovgivning og overvågning og evaluering på indvandringsområdet samt visse mangfoldigheds- og dialogfremmende tiltag.

Kapitel 4 (artikel 11-13) vedrører støtteberettigede tiltag på udsendelsesområdet, herunder i artikel 11 tiltag i forbindelse med en udsendelsespro-

cedure, samt i artikel 12 tiltag, der relaterer til selve udsendelsen og i artikel 13 tiltag vedrørende praktisk samarbejde og kapacitetsopbygning.

Kapitel 5 (artikel 14-24) vedrører rammen for finansiering og implementering. Det fremgår af artikel 14, at det overordnede budget udgør 3.869 mio. euro, der kan implementeres gennem bl.a. nationale programmer, Unions aktiviteter, nødhjælp, Det Europæiske Migrationsnetværk samt teknisk assistance. Ifølge artikel 15 afsættes mere end 80 % (3.232 mio. euro) vejledende til nationale programmer, herunder et minimumsbeløb til alle deltagende medlemslande på 5 mio. euro, 700 mio. euro til henholdsvis specifikke aktiviteter (artikel 16), Unionens genbosætningsprogram (artikel 17) og intra-EU relokering (artikel 18), samt 160 mio. euro, der kan distribueres på baggrund af en midtvejsevaluering, jf. artikel 19.

Artikel 20 omhandler mål, der særligt skal tilstræbes som led i de nationale programmer. Artikel 21 vedrører unionsaktiviteter, herunder transnationale aktiviteter samt aktiviteter af særlig interesse for Unionen. Artikel 22 vedrører hastende og specifikke behov i nødsituationer, artikel 23 Det Europæiske Migrationsnetværk, og artikel 24 teknisk assistance.

Kapitel 6 (artikel 25-32) indeholder afsluttende bestemmelser, herunder bl.a. artikel 25 vedrørende engangsbeløb i forbindelse med genbosætning og intra-EU relokering, artikel 26 om delegerede retsakter, og artikel 27 om udvalgsprocedure.

2.3. Forslag til forordning om etablering af et instrument under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring

Fonden for Intern Sikkerhed skal overordnet bidrage til at højne sikkerhedsniveauet i EU. Det skal bl.a. ske ved at støtte gennemførelsen af den interne sikkerhedsstrategi og EU's tilgang til samarbejdet om retshåndhævelse, herunder forvaltningen af Unionens ydre grænser. Fonden vil have et samlet budget på 4.648 mio. euro, der også skal dække udviklingen af nye it-systemer som f.eks. det fremtidige ind- og udrejsesystem og programmet for registrerede rejsende.

Forslagets artikel 1-4 fastsætter forordningens formål og anvendelsesområde, definitioner af centrale begreber og støtteberettigede aktiviteter mv. Det følger af de nævnte bestemmelser, at formålet med fonden bl.a. er at styrke indsatsen mod grænseoverskridende og organiseret kriminalitet ved

øget koordinering og samarbejde mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder.

Artikel 5-10 vedrører rammen for finansiering og implementering. Den totale budgetramme for instrumentet udgør efter artikel 5 1.128 mio. euro, der kan implementeres gennem bl.a. nationale programmer, unionsaktiviteter, teknisk assistance og hjælp til imødekommelse af hastende og specifikke behov i nødsituationer.

Forslagets artikel 11-17 indeholder afsluttende bestemmelser om bl.a. delegerede retsakter (artikel 11), udvalgsprocedure (artikel 12), evaluering (artikel 16) og ikrafttrædelse mv. (artikel 17).

2.4. Forslag til forordning om etablering af et instrument under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til ydre grænser og visum

Formålet med etableringen af et instrument under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til ydre grænser og visum er på mere systematisk vis at støtte medlemsstaterne i at sikre det grænsefrie område, fremme samarbejde mellem agenturer for grænse- og retshåndhævende myndigheder og at øge mængden af specialiseret udstyr i medlemsstaterne, der kan stilles til rådighed for fælles operationer under Frontex.

Memorandum samt præambeltekst fremhæver det finansielle instruments medvirken til at muliggøre Unionens fokus på følgende strategiske prioriteter: støtte og styrke nationale kapaciteter inden for grænsekontrol og visum og dermed vise finansiel solidaritet med de medlemsstater, der udfører opgaver på de ydre grænser og på konsulater i det grænsefrie områdes interesse, finansiering af udviklingen ”intelligente grænser” og introduktion og drift af EUROSUR, styrkelse af Schengen overvågning og evaluering og overvågning af anvendelsen af Schengen-acquis’et, styrkelse af Frontex’ operationelle potentiale, støtte udviklingen og implementeringen af relevante EU politikker i og med tredjelande, sikre tilstrækkelige midler til nødhjælp i situationer med hastende eller exceptionelt migrationspres samt fortsat støtte til Det Særlige Transit Program for Litauen.

For så vidt angår midler til medlemsstaterne, angiver det forklarende memorandum, at alle medlemslande tildeles et basis beløb på 5 mio. euro, hvorefter et variabelt beløb tildeles i to faser.

Kapitel 1 (artikel 1-4) vedrører generelle bestemmelser om formål og omfang, definitioner, målsætninger og støtteberettigede aktiviteter. For så vidt angår artikel 3 om målsætninger fremgår det, at det generelle mål med instrumentet er at bidrage til at sikre et højt sikkerhedsniveau i Unionen, herunder at støtte en fælles visumpolitik med henblik på at facilitere lovlig rejse, sikre ligebehandling af tredjelandsstatsborgere og håndtere ulovlig indvandring, samt at støtte grænsekontrol med henblik på at sikre dels et højt beskyttelsesniveau af de ydre grænser og dels smidig grænseovergang af de ydre grænser.

Kapitel 2 (artikel 5-16) vedrører rammen for finansiering og implementering. Ifølge artikel 5 udgør den totale budgetramme for instrumentet 3,520 millioner euro, der kan implementeres gennem bl.a. nationale programmer, operativ støtte, unionsaktiviteter, nødhjælp samt IT-implementerende programmer. Ifølge artikel 6 afsættes 2,000 mio. euro vejledende til nationale programmer, 1,100 mio. euro til nye IT-systemer, 150 mio. euro til Det Særlige Transit Program for Litauen samt 270 mio. euro til unionsaktiviteter, nødhjælp og teknisk assistance.

Artikel 7-9 vedrører midler til særlige aktiviteter, herunder øremærkede midler, muligheden for at blive tilført yderligere midler for perioden 2017-2010 på baggrund af en analyse og graduering af sikkerhedsrisici på de ydre grænser og midler til nationale programmer, der skal stræbe imod seks nærmere definerede mål.

Artikel 10 vedrører medlemsstaters mulighed for under visse betingelser at afsætte 50 % af midlerne til nationale programmer til operativ støtte af handlinger, der udgør en 'public service' for Unionen, artikel 11 operativ støtte i forbindelse med Det Særlige Transit Program for Litauen, og artikel 12 revidering af nationale programmer som reaktion på Schengen evalueringsrapporter.

Artikel 13 vedrører unionsaktiviteter, herunder transnationale aktiviteter samt aktiviteter af særlig interesse for Unionen. Artikel 14 vedrører hastende og specifikke behov i nødsituationer. Artikel 15 vedrører etableringen af et program til udvikling af nye IT-systemer, og artikel 16 midler til teknisk assistance.

Kapitel 3 (artikel 17-22) omhandler forordningens afsluttende bestemmelser, herunder artikel 17 om delegerede retsakter, artikel 18 om udvalgsprocedure, idet der nedsættes en komité for asyl, indvandring og sikkerhed.

2.5. Forslag til forordning om generelle bestemmelser for Asyl- og Migrationsfonden og instrumentet under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring

Formålet med forslaget til generelle bestemmelser for Asyl- og Indvandringsfonden og instrumentet under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring er at fastlægge betingelserne for en mere politikstyret og resultatorienteret finansiering, betragtelig simplificering af leveringsmekanismer, mere fleksibilitet i den finansielle administration og implementering, samt at forbedre rammen for overvågning og evaluering.

Kapitel 1 (artikel 1-2) vedrører generelle bestemmelser om formål, omfang og definitioner. Det fremgår af artikel 1, at forordningen fremsætter de generelle regler for implementeringen af de to fondsretsakter for Intern Sikkerhed samt retsakt for Asyl- og Migrationsfonden (herefter samlet ”de tre fondsretsakter”) vedrørende udgiftsfinansiering, partnerskaber, programmering, rapportering, overvågning og evaluering, styring og kontrol systemer, der skal etableres i medlemsstaterne samt godkendelse af regnskaber.

Kapitel 2 (artikel 3-6) vedrører principper for støtte. Artikel 3 fremsætter de generelle principper, herunder at de tre fondsretsakter skal yde støtte gennem nationale programmer, unionsaktiviteter og nødhjælp, der komplementerer national, regional og lokal handling, og som stræber efter at opnå Unionens mål. Kommissionen og medlemsstaterne skal sikre at støtte, der ydes under de tre fondsretsakter, er i overensstemmelse med EU’s aktiviteter, politikker og prioriteter og komplementerer andre EU instrumenter. Støtte i henhold til de tre fondsretsakter skal implementeres i nært samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne, princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning skal finde anvendelse, og Kommissionen og medlemsstaterne skal sikre støttens effektivitet gennem overvågning, rapportering og evaluering. Kommissionen og medlemsstaterne skal udføre deres respektive roller med det formål at mindske de administrative byrder.

Artikel 5 vedrører beskyttelse af Unionens finansielle interesser, herunder tiltag til forebyggelse af svig og andre ulovlige aktiviteter samt regulering af revisionsmyndighed.

Kapitel 3 (artikel 7-10) vedrører den finansielle ramme for unionsaktiviteter, nød- og teknisk hjælp. Artikel 7 om den implementerende ramme omhandler bl.a., at Kommissionen fastsætter rådighedsbeløbet under den årlige bevilling under Unionens budget, at Kommissionen vedtager arbejdsprogram for unionsaktiviteter og nødhjælp, og at unionsaktiviteter, nød- og teknisk hjælp på Kommissionens initiativ kan implementeres direkte eller indirekte af nærmere definerede aktører. Artikel 8 regulerer nødhjælp, herunder bl.a. at den kan udgøre 100 % af den støtteberettigede udgift, og at den kan bestå af støtte i medlemsstater eller tredjelande i overensstemmelse med mål og aktiviteter defineret i de tre fondsretsakter. Artikel 9 regulerer unionsaktiviteter og nødhjælp i eller i forbindelse med tredjelande. Artikel 10 vedrører teknisk hjælp på Kommissionens initiativ. Bestemmelsen omfatter en ikke udtømmende liste af tiltag.

Kapitel 4 (artikel 11-47) om nationale programmer regulerer i sektion 1 (artikel 11-20) nærhedsbaseret og proportionel intervention, partnerskaber mellem medlemslande, myndigheder og enheder, der skal implementere de nationale programmer, policy dialog, forberedelse og godkendelse af nationale programmer, midtvejsevaluering, finansiell struktur, generelle principper for støtteberettigelse, støtteberettigede udgifter, ikke-støtteberettigede udgifter og teknisk assistance på medlemsstaters initiativ. Det bemærkes for så vidt angår artikel 13 om policy dialog, at enhver programperiode påbegyndes med en policy dialog mellem Kommissionen og det pågældende medlemsland om nationale behov, og hvordan EU budgettet kan støtte, at disse behov opfyldes inden for rammerne af bl.a. de tre fondsretsakters formål. Dialogen skal resultere i en skriftlig udveksling, der identificerer de særlige behov og prioriteter for medlemslandet, og fungere som rammen for forberedelsen af det nationale program. Herefter fremsætter medlemslandet forslag til et nationalt program baseret på konklusioner draget på baggrund af policy dialogen, jf. artikel 14, der nærmere regulerer indhold af og procedure for vedtagelse af nationale programmer.

Sektion 2 (artikel 21-29) om styring og kontrol omfatter generelle principper og regulerer medlemsstaternes ansvarsområder, udpegelse af myndigheder til varetagelse af særlige roller, akkreditering af ansvarlige myndigheder i overensstemmelse med Finansforordningens bestemmelser, generelle principper for kontrol udført af de ansvarlige myndigheder, betaling til ydelsesmodtagere, revisionsmyndighedens funktioner og Kommissionens samarbejde med revisionsmyndigheder, kontrol og revision udført af Kommissionen.

Sektion 3 (artikel 30-38) om finansiel kontrol regulerer budgetforpligtelser, fælles regler for udbetalinger, akkumulering af indledningsvis førfinansiering og årlige balancer, indledningsvise førfinansieringsarrangementer, definition af det finansielle år, betaling af den årlige saldo, lukning af programmer, afbrydelse af betalingsperioden, suspension af betalinger og brugen af euro.

Sektion 4 (artikel 39-44) vedrører godkendelse af regnskaber og finansiel berigtigelse, herunder også regulering af forelæggelse af information til Kommissionen fra medlemsstaterne, konformitetsgodkendelse og finansielle berigtigelser af Kommissionen, medlemslandes forpligtelser og tilbagebetaling.

Sektion 5 (artikel 45-47) om afvikling omhandler principper herfor samt bestemmelser vedrørende undtagelser og procedurer.

Kapitel 5 (artikel 48-53) omhandler information, kommunikation, overvågning, evaluering og rapportering. Herunder reguleres informationsdeling og offentlighed, implementeringsrapporter, fælles ramme for overvågning og evaluering, medlemsstaternes evaluering af nationale programmer, evalueringsrapporter af medlemslande og Kommissionen samt udarbejdelse af en midtvejsrapport fra Kommissionen til Europa parlamentet, Rådet og flere komiteer, blandt andre Komiteen for regioner.

Kapitel 6 (artikel 54-57) omhandler overgangs- og afsluttende bestemmelser, herunder artikel 54 om delegerede retsakter og artikel 55 om udvalgsprocedure, idet der nedsættes en komité for asyl, indvandring og sikkerhed.

Det følger af artikel 19 i forslaget til forordning om etablering af et instrument under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til ydre grænser og visum, at det horisontale instrument om generelle bestemmelser også vil finde anvendelse herfor.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslagene til forordning om henholdsvis etablering af Asyl- og Migrationsfonden, etablering af et instrument under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring og om generelle bestemmelser for de to fonde er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forordningerne, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Etableringen af et instrument under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til ydre grænser og visum vil imidlertid udgøre en udbygning af Schengen-reglerne, og Danmark vil derfor i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter forordningens vedtagelse skulle træffe afgørelse om, hvorvidt forordningen skal gennemføres i national lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil en sådan beslutnings eventuelle lovgivningsmæssige konsekvenser blive vurderet nærmere.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslagene skal finansieres over fællesskabsbudgettet. Ifølge Kommissionen er de anslåede samlede finansielle omkostninger i forbindelse med forslagene 3.869 mio. euro for Asyl- og Migrationsfonden og 4.648 mio. euro for Fonden for Intern Sikkerhed i perioden 2014-2020, d.v.s. i alt 8.517 mio. euro til de to fonde. På området for retlige og indre anliggender er der desuden udgifter til eksisterende IT-systemer (SIS II, VIS og Eurodac) og det kommende IT-agentur på 822 mio. euro samt agenturerne på området for retlige og indre anliggender (Europol, Frontex, EASO, Cepol og EMCDDA) på 1.572 mio. euro. I alt afsættes der således ifølge Kommissionens meddelelse 10.911 mio. euro til området for retlige og indre anliggender over perioden 2014-20. Danmark skal som udgangspunkt finansiere ca. 2 pct. af EU's budget svarende til en finansieringsandel af området for retlige og indre anliggender på ca. 218 mio. euro.

De fire forslag til retsakter har dog som udgangspunkt ikke statsfinansielle konsekvenser for Danmark, da forslagene er omfattet af det danske retsforbehold. På denne baggrund vil Danmark som udgangspunkt skulle modtage refusion fra EU svarende til ca. 2 procent af de samlede finansielle omkostninger forbundet med forslaget svarende til ca. 218 mio. euro.

Dog bemærkes det, at instrumentet under fonden for Intern Sikkerhed vedrørende finansiell støtte til ydre grænser og visum på 3.520 mio. euro vil træde i stedet for Grænsefonden, som Danmark allerede deltager i. Hvis Danmark vælger at gennemføre retsakten i national lovgivning, vil Danmark dermed skulle medfinansiere dette instrument og dermed ikke modtage refusion svarende til ca. 70 mio. euro.

Danmark deltager allerede i de eksisterende IT-systemer og har truffet beslutning om at deltage i det kommende IT-agentur, hvorfor det også må forventes, at Danmark skal medfinansiere disse udgifter og dermed ikke modtage refusion svarende til ca. 16,4 mio. euro.

Danmark deltager også allerede i Frontex, Europol og Cepol, hvorfor det ligeledes må forventes, at Danmark skal medfinansiere udgifterne til dette agentur.

De fire forslag til retsakter har som udgangspunkt hverken samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslagene er omfattet af det danske retsforbehold.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Formålet med etableringen af Asyl- og Migrationsfonden er at bidrage til at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme i Unionen som en del af området for frihed, sikkerhed og retfærdighed i overensstemmelse med den fælles politik inden for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse og den fælles migrationspolitik. Dette mål kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene, men kan bedre nås på EU-plan. Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

Formålet med etableringen af et instrument under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte af politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring er at styrke koordination og samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder. Dette mål kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene, men kan bedre nås på EU-plan. Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

Formålet med etableringen af et instrument under Fonden for Intern Sikkerhed til finansiel støtte til ydre grænser og visum er at tilvejebringe solidaritet og ansvarsdeling mellem medlemsstaterne og Unionen for så vidt angår ydre grænser og visumpolitik. Dette formål kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene, men kan bedre nås på EU-plan. Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

Formålet med etableringen af et instrument med generelle bestemmelser for Asyl- og Indvandringsfonden samt for instrumentet for finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet og krisestyring er at fastsætte generelle bestemmelser for anvendelsen af de to fondsretsakter. Instrumentet for generelle bestemmelser vil ligeledes finde anvendelse på Dette formål kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene, men kan bedre nås på EU-plan. Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side forventer man at kunne tage Kommissionens præsentation til efterretning, og Regeringen vil efterfølgende vurdere indholdet heraf nærmere. Regeringen lægger vægt på, at drøftelserne om Kommissionens forslag ikke foregriber forhandlingerne om EU's flerårige finansielle ramme.

9. Europa-Parlamentet

Forslagene til forordninger behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294), der indebærer, at forslaget skal behandles i Europa-Parlamentet.

Forslagene har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet

Sagen har været sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 22. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 20: Ulovlig indvandring

Revideret notat. Ændringer i forhold til notat udarbejdet forud for råds-mødet den 27-28. oktober 2011 er anført i kursiv.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

Resumé

På rådsmødet den 13. – 14. december 2011 forventes en fortsættelse af den drøftelse vedrørende bekæmpelse af ulovlig indvandring via EU's sydøstlige ydre Schengen-grænser, som fandt sted på rådsmødet den 22. – 23. september og den 27.-28. oktober 2011, samt en fortsat drøftelse af behovet for yderligere tiltag på den græske ydre Schengen-grænse. Det kan ikke udelukkes, at der vil blive fremsat udkast til rådskonklusioner med henblik på at styrke indsatsen i forhold til bekæmpelse af den ulovlige indvandring. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Fremsættes der som opfølgning på sagen eksempelvis forslag til yderligere fælles operationer under Frontex, vil Danmark kunne deltage, da Danmark har tilsluttet sig Frontex-forordningen, der er en udbygning af Schengen-reglerne. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Regeringen kan generelt støtte en styrket kontrol af de ydre grænser samt en effektiv bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskesmugling. Regeringen vil forholde sig konkret til kommende forslag herom, når og hvis disse på et tidspunkt foreligger.

1. Baggrund

Den 8. september 2011 har indenrigsministrene fra Østrig og Ungarn sendt et fælles brev til det polske EU-formandskab, Kommissær Malmström (indre anliggender) og medlemsstaternes relevante ministre på området for Retlige og Indre Anliggender. Brevet vedrører den stigning i antallet af asylansøgere og ulovlige indvandrere, *det vil sige såkaldte blandede migrationsstrømme*, som Østrig og Ungarn har oplevet hen over sommeren. *Oprindelseslandene er fortrinsvis Afghanistan, Indien, Irak, Iran, Pakistan og Somalia*, og personerne bliver angiveligt smuglet ind på Unionens område via Grækenland, Tyrkiet og Balkan-landene under, hvad der beskrives som umenneskelige forhold.

Østrig og Ungarn har siden peget på en række mulige tiltag til bekæmpelse af ulovlig indvandring og den hertil knyttede organiserede kriminalitet.

Spørgsmålene, der ønskes drøftet, lægger sig tæt op af *drøftelserne vedrørende de blandede migrationsstrømme, som EU har oplevet på baggrund af foråret og sommerens uroligheder i Nordafrika.*

På rådsmødet den 13.- 14. december 2011 forventes en fortsættelse af den drøftelse vedrørende bekæmpelse af ulovlig indvandring via EU's sydøstlige ydre Schengen-grænser, som fandt sted på rådsmøderne den 22. – 23. september og den 27.-28. oktober 2011, samt en fortsat drøftelse af behovet for yderligere tiltag på den græske ydre Schengen-grænse. Det kan ikke udelukkes, at der vil blive søgt opnået enighed om rådskonklusioner med henblik på at styrke indsatsen i forhold til bekæmpelse af den ulovlige indvandring.

2. Indhold

Formålet med den fælles henvendelse fra Østrig og Ungarn er gennem en politisk drøftelse i Rådet at få sat fokus på den ulovlige indvandring via den sydøstlige ydre Schengen-landegrænse og den hertil knyttede organiserede kriminalitet.

Med henblik herpå har landene nu foreslået et katalog af overordnede tiltag, der samlet kan medvirke til at nedbringe den ulovlige indvandring via Balkan og Tyrkiet til EU og den dertil knyttede organiserede kriminalitet.

I særdeleshed foreslås en styrkelse af det operationelle samarbejde ved den ydre grænse mellem Ungarn og Serbien, herunder gennem stærkere involvering af Frontex i det igangværende samarbejde med de serbiske grænsemyndigheder. Endelig foreslås et intensiveret samarbejde med tredjelande om bekæmpelse af ulovlig indvandring samt organiseret kriminalitet, herunder menneskehandel og menneskesmugling. I papiret lægges der op til, at disse aktiviteter skal finansieres ved brug af Unionens midler, i særdeleshed "Grænsefonden".

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har hverken lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdning

Østrig og Ungarn oplever 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 i indsatsen mod ulovlig indvandring.

Der foreligger ikke offentligt kendte informationer 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.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

10. Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 17. november 2011.

Dansk Flygtningehjælp har ved en tidligere høring henstillet til, at man er fuldt opmærksom på, at der især blandt nationaliteter som afghanere, ira-

ner, irakere og somaliere sandsynligvis vil være et stort antal flygtninge/asylansøgere, som ikke må afvises på grænsen, da de har ret til en prøvelse af en eventuel anmodning om asyl.

Dansk Flygtningehjælp understregede under mødet den 17. november 2011, at det er vigtigt, at kommende tiltag med henblik på bekæmpelse af ulovlig indvandring sker med respekt for Danmarks internationale forpligtelser, herunder Flygtningekonventionen.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg *forud for Rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011, som en del af sagen angående den græske handlingsplan vedrørende asyl og indvandring (migrationshandlingsplanen).*

Dagsordenspunkt 21: Kommissionens meddelelse om den samlede migrationsstrategi – (KOM (2011) nr. 743)

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

Resumé

På rådsmødet den 13.- 14. december 2011 forventes Kommissionen at præsentere sin meddelelse om evaluering af EU's samlede migrationsstrategi – dvs. samarbejdet med tredjelande på migrationsområdet. Meddelelsen KOM(2011) 743 er fremsat den 18. november 2011. Meddelelsen ledsages af et Kommissionsarbejdsdokument SEC(2011) 1353 om migration og udvikling. Meddelelsen lægger op til, at EU's fremtidige migrationsstrategi skal bygge på fire søjler: 1)lovlig indvandring og mobilitet, 2)forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring og trafficking af personer, 3)asyl og international beskyttelse samt 4)maksimering af effekten af udviklingspotentialer ved indvandring og mobilitet. Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Regeringen er overordnet positiv over for meddelelsen.

1. Baggrund

EU's samlede migrationsstrategi (Global Approach to Migration eller GAM) blev etableret i 2005 for at fremme en balanceret og sammenhængende håndtering af migrationsspørgsmål og udgør den overordnede strategiske ramme for samarbejde med tredjelande om migrationsspørgsmål. Strategien fokuserer på tre områder: lovlig indvandring og mobilitet, forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring samt styrkelse af sammenhængen mellem migration og udvikling.

Fokusområder for strategien var oprindeligt nabolandene i det sydlige Middelhav, men er siden udvidet til også at omfatte nabolandene i Østeuropa og Sydøsteuropa.

Af konkrete resultater opnået i løbet af strategiens levetid kan nævnes, at der generelt er udviklet en tættere dialog om migration, at man har fået skabt bedre rammer for dialog om emner som f.eks. visum og tilbagetagelse, at der er gennemført kapacitetsopbygningsprojekter og at man har indgået en række mobilitetspartnerskaber – indtil videre med Armenien, Ge-

orgien, Kap Verde og Moldova. Danmark deltager i partnerskabet med Georgien.

Instrumenterne fra den samlede migrationsstrategi udgør endvidere centrale elementer i EU's tilgang til håndtering af situationen i Nordafrika på migrationsområdet.

I Stockholm-programmet fra 2009 opfordrer Det Europæiske Råd til, at der foretages en evaluering af strategien med henblik på videre udvikling, samt at der skal mere fokus på klimamigration og sammenhængen mellem migration og udvikling. Opfordringen blev gentaget på møde i Det Europæiske Råd i juni 2011.

Kommissionen har i løbet af foråret gennemført evaluering af strategien gennem offentlige høringer og en række tematiske møder.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. December 2011 vil Kommissionen præsentere sin meddelelse sammen med et Kommissionsarbejdsrapport om migration og udvikling.

2. Indhold

Kommissionens meddelelse af 18. november 2011 bygger på resultaterne af den evalueringsproces af EU's samlede migrationsstrategi, som Kommissionen har gennemført i løbet af 2011.

Kommissionen udvider i sin meddelelse fokus for den oprindelige samlede migrationsstrategi til også at omfatte visumpolitik vedrørende korttidsophold, et aspekt som betegnes som væsentlig for mobiliteten mellem tredjelande og EU. Kommissionen lægger derfor i sin meddelelse op til at betegne EU's samlede migrationspolitik som Global Approach to Migration and Mobility eller GAMM. Den ny strategi fokuserer således på fire områder også betegnet søjler: 1) Lovlig indvandring og mobilitet, 2) forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring og trafficking af personer, 3) asyl og international beskyttelse samt 4) maksimering af effekten af udviklingspotentialer ved indvandring og mobilitet.

Kommissionen kommer i sin meddelelse med en lang række anbefalinger blandt andet til de fire søjler. Anbefalingerne har til formål at sikre, at den fremtidige migrationsstrategi knyttes nært til EU's overordnede udenrigspolitik, herunder også udviklingssamarbejdet.

Her skal særligt fremhæves Kommissionens anbefalinger vedrørende henholdsvis kapacitetsopbygning i relevante tredjelande og henholdsvis etableringen af ”*Regional Protection Programmes*” på området for asyl og international beskyttelse.

Det fremgår af meddelelsen, at den gennemførte evaluering har vist, at der er en merværdi i den samlede migrationsstrategi og de resultater, der hidtil er opnået, samt at der er et behov for at styrke sammenhængen (politikkoherens) med andre relaterede politikområder herunder styrke den tematiske og geografiske balance.

Kommissionen lægger i sin meddelelse op til, at ”Global Approach” fremover bør reflektere Unionens strategiske mål bedre, samt at disse mål skal omsættes til konkrete og operationelle forslag til dialog og samarbejde, særligt for så vidt angår de sydlige og de østlige nabolande, EU-Afrika dialogen, kandidatlandene samt andre strategiske partnere.

I meddelelsen lægges der op til, at strategien ikke som tidligere skal være begrænset til nabolandene men skal kunne anvendes globalt.

Endelig skal det fremhæves, at Kommissionen i sin meddelelse lægger op til, at strategien bør tage udgangspunkt i den enkelte migrant og migranternes menneskerettigheder, samt at der også skal være fokus på integrationstiltag både i EU og i migranternes oprindelseslande.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen forventes på nuværende tidspunkt ikke at have hverken lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der foreligger ikke offentligt kendte informationer om andre landes holdninger.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Regeringen er overordnet positiv over for meddelelsen.

9. Europa-Parlamentet

Meddelelsen er ligeledes afgivet til Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 17. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 22: Samarbejde på området for retlige og indre anliggender inden for rammerne af det østlige partnerskab: udkast til rådskonklusioner.

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

Resumé:

På rådsmødet den 13.-14. december 2011 forventes det polske formandskab at søge at opnå politisk enighed om rådskonklusioner om samarbejdet med landene i det østlige partnerskab på området for retlige og indre anliggender. Der foreligger foreløbigt udkast til forhandling. Der er tale om en opfølgning på Stockholm-programmet, hvori der opfordres til udarbejdelse af en plan for videreudvikling af samarbejdet med landene i det østlige partnerskab inden for områderne frihed, sikkerhed og retfærdighed. Kommissionen fremsatte den 26. september 2011 meddelelse herom. Udkastet til rådskonklusioner har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Sagen er ikke i sig selv omfattet af retsforbeholdet, men hvis rådskonklusionerne giver anledning til, at Kommissionen eksempelvis fremsætter forslag til mandat med henblik på indgåelse af en tilbagetagesaftale med et eller flere af landene, vil forslaget være omfattet af retsforbeholdet. Regeringen er overordnet positiv over for udkastet til rådskonklusioner og en videreudvikling af samarbejdet i det østlige partnerskab. Samtidig er det regeringens holdning, at fokus på EU's sydlige naboer bør fastholdes.

1. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 26. september 2011 meddelelse om samarbejdet på området for retlige og indre anliggender inden for rammerne af det østlige partnerskab. Meddelelsen blev præsenteret på rådsmødet for retlige og indre anliggender den 27.-28. oktober 2011.

Der er tale om en opfølgning på Stockholm-programmet, hvori Det Europæiske Råd opfordrer til, at der inden udgangen af 2010 udarbejdes en plan for, hvordan man kan komme videre i samarbejdet med landene i det østlige partnerskab inden for områderne frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Det østlige partnerskab omfatter samarbejde mellem EU og Armenien, Aserbajdsjan, Georgien, Hviderusland, Moldova og Ukraine. Partnerskabet blev vedtaget i fællesskab af EU, medlemsstaterne og partnerskabslandene på topmødet i Prag den 7. maj 2009, under tjekkisk formandskab, som en

særlig dimension af den allerede eksisterende generelle naboskabspolitik. Formålet med partnerskabet er at fremme stabilitet, god regeringsførelse og økonomisk udvikling i regionen for at understøtte landenes tilnærmelse til EU.

For så vidt angår området for retlige og indre anliggender omfatter partnerskabet blandt andet støtte til mellemfolkelig kontakt, styrkelse af grundlæggende rettigheder og retsstatsprincipper, indgåelse af mobilitetspartnerskaber, der skal skabe rammer for lovlig migration, grænsesamarbejde og tilbagetagelse af egne statsborgere, samt spørgsmål om visumfacilitering og eventuelt visumfrihed.

Østlige nabolande er generelt en høj prioritet for Polen, og der blev afholdt topmøde om det østlige partnerskab den 29.-30. september i Warszawa med det formål at gøre status på samarbejdet og drøfte perspektiver for den videre udvikling. På topmødet blev det blandt andet besluttet at styrke samarbejdet på området for retlige og indre anliggender, og EU's Høje Repræsentant vil sammen med Kommissionen udarbejde en køreplan for udviklingen frem mod næste topmøde om det østlige partnerskab i anden halvdel af 2013. Dette blev efterfølgende hilst velkommen i konklusionerne fra møde i Det Europæiske Råd den 23. oktober 2011.

Det polske formandskab forventes på rådsmødet den 13.-14. december 2011 at lægge op til, at der opnås enighed om et udkast til rådskonklusioner om det videre samarbejde.

2. Indhold

Der foreligger foreløbigt udkast til rådskonklusioner af 11. november 2011.

Konklusionerne er opdelt i fire afsnit om henholdsvis migration, sikkerhed, retligt samarbejde og tværgående emner.

Indledningsvis fremhæves det generelle formål i EU's naboskabspolitik om at sikre en sammenhængende tilgang for at styrke relationerne til nabolandene ved både EU's sydlige og østlige grænser. Endvidere fremhæves blandt andet principperne om en differentieret, betinget og sammenhængende tilgang på regionalt niveau samt vigtigheden af at udviklingen af samarbejdet bygger på konkrete fremskridt i de enkelte partnerlande ("mere-for-mere"-princippet).

På migrationsområdet fremhæves blandt andet indgåelse af mobilitetspartnerskaber med de enkelte partnerlande som et vigtigt instrument, samt behovet for at styrke det praktiske samarbejde på området for asyl og international beskyttelse.

Endvidere fremhæves samarbejde og dialog omkring visum som et område, hvor man med udgangspunkt i ”mere-for-mere”- princippet vil kunne videreudvikle de eksisterende bilaterale samarbejder med partnerlandene.

På sikkerhedsområdet lægges der op til at fokusere på indsatsen mod bl.a. menneskehandel, organiseret kriminalitet og korrupsion, mens der inden for det retlige samarbejde sættes fokus på sikring af menneskerettigheder og databeskyttelse.

På det tværgående område fremhæves vigtigheden af overvågning og evaluering af samarbejdet, og der lægges op til et årligt ministermøde på området for retlige og indre anliggender inden for det østlige partnerskab. Endelig opfordres til, at alle involverede bidrager med de nødvendige ressourcer til samarbejdet.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har hverken lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der forventes en generelt positiv indstilling fra de andre lande til udkastet til rådskonklusioner – særligt blandt de østlige medlemsstater.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Regeringen er overordnet positiv over for udkastet til rådskonklusioner og en videreudvikling af samarbejdet i det østlige partnerskab. Samtidig er det regeringens holdning, at fokus også bør fastholdes på EU's sydlige naboer, og de tiltag Det Europæiske Råd har besluttet, der skal iværksættes i den region.

9. Europa-Parlamentet

Meddelelsen formodes også sendt til Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 17. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere være forelagt Folketingets Europaudvalg, men sagen om Kommissionens meddelelse blev forelagt for Folketingets Europaudvalg forud for rådsmødet den 27.-28. oktober 2011.

Dagsordenspunkt 23: Ændring af Visumkodeks - Lufthavnstransitvisum KOM (2011) 516**

Nyt notat.

Sagen er omfattet af forbeholdet, men der er tale om en udbygning af Schengen-reglerne.

Resumé

På rådsmødet den 13.-14. december 2011 forventes Kommissionens forslag af 30. august 2011 om en ændring af forordning 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa (Visumkodeks) vedtaget. Forslaget er en teknisk ændring, som bl.a. har til formål at lade de EU-medlemsstater, der ikke anvender Schengen-reglerne fuldt ud være omfattet af Visumkodeks artikel 3, stk. 5, litra b og c, hvorved indehavere af gyldige visa og opholdstilladelser udstedt af de pågældende lande ikke skal opnå lufthavnstransitvisum. Forslaget forventes ikke at have statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet vurderes overholdt. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget, der dog udgør en udbygning af Schengen-reglerne. Regeringen støtter vedtagelsen af forslaget.

1. Baggrund

I forbindelse med udarbejdelse af Visumhåndbogen, som fastlægger den praktiske anvendelse af reglerne i forordning nr. 810/2009 af 13. juni 2009 om en fællesskabskodeks for visa (Visumkodeks), blev det klart, at der ved udformningen af artikel 3, stk. 5, litra b og c ikke var taget højde for visa og opholdstilladelse udstedt af de EU-medlemslande, som ikke deltager i anvendelsen af denne forordning og de medlemslande, der ikke anvender Schengen-reglerne fuldt ud (Bulgarien, Rumænien, Cypern, Irland og Storbritannien) ifølge Visumkodeks artikel 3, stk. 5, litra b og c.

Det fremgår af forslaget, at tredjelandsstatsborgere er fritaget for lufthavnstransitvisum i overensstemmelse med reglerne herom i Visumkodeks, såfremt de har en gyldig opholdstilladelse, som er udstedt af en EU-medlemsstat, der ikke deltager i vedtagelsen af Visumkodeks (Irland og Storbritannien), eller af en EU-medlemsstat, som endnu ikke anvender bestemmelserne i Schengen-reglerne fuldt ud (Cypern, Bulgarien og Rumænien). Derudover er de undtaget for lufthavnstransitvisum, hvis de har en gyldig opholdstilladelse (opført i bilag V), som er udstedt af Andorra, Canada, Japan, San Marino eller USA, og såfremt opholdstilladelsen garanterer betingelsesløs tilbagetagelse af indehaveren.

Desuden blev man opmærksom på, at den nuværende formulering muliggør to fortolkninger, og at det bør præciseres, hvornår en tredjelandstatsborger er undtaget for lufthavnstransitvisum, når han/hun er i besiddelse af et gyldigt visum eller opholdstilladelse udstedt af et EU-medlemsland, som ikke anvender Schengen-reglerne fuldt ud, og visse tredjelande, og den pågældende anvender dette til ind- og udrejse.

Kommissionen har på baggrund heraf den 30. august 2011 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af artikel 3, stk. 5, litra b og c i Visumkodeks.

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i artikel 77, stk. 2, litra a.

Forslaget skal vedtages i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, hvor der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF afsnit V. Protokollen om Danmark stilling finder anvendelse.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og ifølge protokolens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit V i TEUF-traktaten, træffer Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder foranstaltning om, hvorvidt det vil gennemføre denne foranstaltning i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, der er bundet af foranstaltningen.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011 eller et rådsmøde snarest herefter forventes forslaget vedtaget.

2. Indhold

Formålet med forslaget er at foretage en teknisk ændring af Visumkodeks artikel 3, stk. 5, litra b og c, således at bestemmelsen også tager højde for

visa og opholdstilladelser udstedt af de EU-medlemsstater, som ikke deltager i anvendelsen af Visumkodeks, og de medlemslande, der endnu ikke anvender Schengen-reglerne fuldt ud (Bulgarien, Rumænien, Cypern, Irland og Storbritannien) med henblik på at skabe retssikkerhed og sikre ensartet anvendelse af reglerne i Visumkodeks. Forslaget tilsigter således, at også et gyldigt visum eller en gyldig opholdstilladelse udstedt af de pågældende lande fører til, at en tredjelandstatsborger ikke skal have lufthavnstransit i medfør af de gældende regler herom. Forslaget tilsigter også at skabe klarhed over fortolkningen af, hvornår anvendelsen af et gyldigt visum eller en opholdstilladelse udstedt af de pågældende lande eller visse tredjelande til ind- og udrejse fører til, at en tredjelandstatsborger ikke skal have lufthavnstransit i medfør af de gældende regler herom.

3. Gældende dansk ret

Danmark har gennemført Visumkodeks i dansk ret ved lov nr. 1511 af 27. december 2009 om ændring af udlændingeloven.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget er omfattet af det danske forbehold, men der er tale om en udbygning af Schengen-reglerne.

Såfremt Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder træffer foranstaltning om, at Danmark vil gennemføre denne foranstaltning i national lovgivning, og derved skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, der er bundet af foranstaltningen, fører dette ikke til, at udlændingeloven skal ændres, idet det fremgår af Udlændingelovens § 2a, stk. 4, at Visumkodeks med senere ændringer gælder her i landet.

Såfremt Danmark træffer foranstaltning om, at denne foranstaltning skal gennemføres i national lovgivning, forventes dette hverken at have statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige og forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser. Dog forventes visse administrative konsekvenser, idet reglerne for udstedelse af lufthavnstransitvisum vil skulle ændres, og grænsekontrollen ved de ydre danske grænseovergange administrativt skal stemme overens med forslaget.

5. Høring

Henset til forslagets tekniske karakter har det ikke været sendt i høring.

6. Nærhedsprincippet

Forslaget om ændring af Visumkodeks kan ikke opfyldes af medlemsstaterne alene. Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

7. Andre landes kendte holdninger

Der foreligger ikke offentligt kendte informationer om andre landes holdninger.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Regeringen støtter vedtagelsen af forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget skal vedtages i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, hvor der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

Europa-Parlamentet har den 9. november 2011 afgivet deres første betænkning med få tekniske ændringer vedrørende forslagets henvisning til tiltrædelsesbestemmelsen for Cypern, Rumænien og Bulgarien.

10. Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 17. november 2011.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.