



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 1. juni 2015  
Kontor: Straffuldbyrdeskontoret  
Sagsbeh: Sanne Ren  
Sagsnr.: 2015-3051/01-0030  
Dok.: 1622874

**Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområder, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg den 15.-16. juni 2015**

**Side:**

- |             |  |  |
|-------------|--|--|
| <b>3</b>    | Dagsordenspunkt 1<br><i>Supplerende samle-notat følger</i> | Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (generel forordning om databeskyttelse)<br><i>-generel indstilling</i><br>KOM (2012) 0011                                    |
| <b>4-12</b> | Dagsordenspunkt 2  | Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fremme af den frie bevægelighed for borgere og virksomheder gennem en forenkling af accepten af visse offentlige dokumenter i Den Europæiske Union og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012<br><i>-generel indstilling</i><br>KOM (2013) 228 endelig |

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

- 13-44** Dagsordenspunkt 3 Forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (EP-PO)\*  
*-delvis generel indstilling*  
 KOM (2013) 534 endelig
- 45-48** Dagsordenspunkt 4 Forslag til rådskonklusioner om fornyelse af den interne sikkerhedsstrategi  
*-vedtagelse*  
 KOM(2015)185
- 49-53** Dagsordenspunkt 5 Terrorbekæmpelse: Opfølgning på Det Europæiske Råds erklæring af 12. februar 2015  
 - Rapport fra EU-formandskabet  
 - Rapport fra EU's antiterrorkoordinatør  
*-præsentation og/eller orienterende debat*  
 KOM-dokument foreligger ikke
- 54-69** Dagsordenspunkt 6 Opfølgning på det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd den 23. april 2015 og Kommissionens meddelelse om En Europæisk Dagsorden for Migration\*  
*-orientering ved formandskabet, Kommissionen og Den Fælles Europæiske Udenrigstjeneste samt politisk drøftelse og udveksling af synspunkter*  
 KOM-dokument foreligger ikke

---

\* 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 ("retsforbeholdet").

**Dagsordenspunkt 1: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (generel forordning om databeskyttelse)**

**Dagsordenspunkt 2: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fremme af den frie bevægelighed for borgere og virksomheder gennem en forenkling af accepten af visse offentlige dokumenter i Den Europæiske Union og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012**

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

**KOM(2013) 228 endelig**

**Resumé**

*Forslaget er ikke omfattet af retsforbeholdet. Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015 at lægge op til en generel indstilling vedrørende forslaget. Forslaget har bl.a. til formål at indføre en pligt for myndighederne i medlemsstaterne til at acceptere visse officielle dokumenter udstedt af andre medlemsstater, uden at disse dokumenter er legaliseret. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side er man overordnet set positivt indstillet over for forslaget.*

**1. Baggrund**

Det følger af det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender fra 2009 (Stockholm-programmet), at der skal oprettes et velfungerende europæisk retligt område til gavn for borgere og erhvervsliv med henblik på at understøtte den økonomiske aktivitet i det indre marked. I handlingsplanen om gennemførelse af Stockholm-programmet fra 2010 bekræftes denne målsætning, og det foreslås endvidere, at der vedtages lovgivning, som skal gøre det muligt at klare sig uden formaliteter vedrørende legalisering af offentlige dokumenter mellem medlemsstaterne.

Kommissionen udarbejdede på baggrund heraf i 2010 en grøn bog om ”Færre administrative henvendelser for borgerne: Fremme af fri cirkulation af offentlige dokumenter og anerkendelse af virkningerne af civilstandsattester”. Med denne grøn bog iværksatte Kommissionen endvidere en høring om, hvordan man kan lette anvendelsen og accepten af offentlige dokumenter mellem medlemsstaterne.

Kommissionen har bl.a. på denne baggrund identificeret en række problemstillinger, der hindrer den frie bevægelighed i EU. Kommissionen peger bl.a. på de administrative byrder for borgere og virksomheder, der er forbundet med legalisering af offentlige dokumenter, herunder bl.a. omkostningerne til oversættelse i forbindelse med cirkulation af offentlige dokumenter.

Kommissionen har på den baggrund den 24. april 2013 fremlagt et forslag til forordning om fremme af den frie bevægelighed for borgere og virksomheder gennem en forenkling af accepten af visse offentlige dokumenter i Den Europæiske Union og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012.

Forslaget er på linje med Kommissionens handlingsplan fra 12. december 2012 om selskabsret og ”corporate governance” i EU, der fokuserer på at støtte europæiske virksomheder, herunder deres grænseoverskridende transaktioner, ligesom Kommissionen med 2020-handlingsplanen for iværksætterkultur har fokus på at fjerne eller begrænse bureaukrati for virksomheder.

Kommissionen præsenterede sit forslag på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. juni 2013.

Forslaget har siden juni 2013 været drøftet på en række møder i den civilretlige arbejdsgruppe.

*På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. marts 2015 nåede Rådet frem til en delvis generel indstilling vedrørende kapitel I, II, III, V og VI i en konsolideret udgave af forslaget af 6. marts 2015.*

*Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015 at lægge op til en generel indstilling vedrørende forslaget.*

## **2. Indhold**

*Den følgende gennemgang er baseret på en konsolideret udgave af forslaget af 6. marts 2015, der blev fremlagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. marts 2015 til delvis generel indstilling. Gennemgangen er endvidere baseret på formandskabets seneste udkast af 22. maj 2015 til de artikler, der ikke udgjorde en del af den delvise generelle ind-*

*stilling på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. marts 2015.*

## **2.1. Generelt**

Formålet med forslaget er at fremme den frie bevægelighed for borgere bl.a. ved, at medlemsstaterne forpligtes til at acceptere officielle dokumenter udstedt af andre medlemsstater, uden at disse er legaliserede. Forslaget har derimod ikke til formål at regulere anerkendelsen af indholdet af sådanne dokumenter.

Kommissionen angiver forslaget som et af de vigtigste initiativer i borgerens Europaår 2013. Endvidere fremhæves initiativet som et konkret bidrag til politikken for ”retfærdighed for vækst”, der sigter mod at forenkle borgerens liv og de økonomiske aktørers forretningsbetingelser. Med forslaget vil det således blive nemmere for borgere og virksomheder at udnytte de centrale rettigheder, som følger af unionsborgerskabet og det indre marked.

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

### 2.2.1. Hvilke dokumenter er omfattet af forslaget

Forslaget omfatter offentlige dokumenter, der er udstedt af offentlige myndigheder i en medlemsstat, og som skal forelægges for myndighederne i en anden medlemsstat.

Den foreslåede ordning omfatter dokumenter, som er udstedt af myndighederne i en medlemsstat i overensstemmelse med dens nationale lovgivning og skal forelægges for myndighederne i en anden medlemsstat, og hvis primære formål er at fastlægge en af de følgende begivenheder: fødsel, død, navn, ægteskab, herunder retlig evne til at indgå ægteskab og ægteskabelig status, separation, skilsmisse og omstødelse af ægteskaber, registreret partnerskab, herunder retlig evne til at indgå registreret partnerskab, opløsning, *separation* eller omstødelse af et registreret partnerskab, moderskab og/eller faderskab, adoption, opholdssted og/eller bopæl samt statsborgerskab.

Forslaget indeholder en definition af ”offentlige dokumenter”, som er baseret på den definition, der følger af Haagerkonventionen af 5. oktober 1961 om afskaffelse af kravet om legalisering af udenlandske offentlige dokumenter (apostillekonventionen), jf. herom pkt. 3. *Forslaget skal dog*

*ligeledes finde anvendelse på dokumenter, der udfærdiges af diplomatiske og konsulære repræsentationer.*

Forslaget vedrører ikke anerkendelse af indholdet af offentlige dokumenter, der er udstedt af myndighederne i medlemsstaterne.

### 2.2.2. Fritagelse for legalisering

Med forslaget indføres en pligt for myndighederne i medlemsstaterne til at acceptere de af anvendelsesområdet for forordningen omfattede officielle dokumenter udstedt af andre medlemsstater, uden at disse er legaliserede.

Det følger af forslaget, at myndighederne i medlemsstaterne ikke kan kræve parallel fremlæggelse af originalen af et offentligt dokument sammen med en bekræftet kopi.

Det følger endvidere af forslaget, at en medlemsstat ikke kan kræve et offentligt dokument oversat, såfremt det er udformet på medlemsstatens officielle sprog eller på et sprog, som medlemsstaten udtrykkeligt har accepteret.

Såfremt myndighederne i en medlemsstat, hvor et offentligt dokument fremlægges, har en begrundet tvivl om ægtheden af dokumentet eller en bekræftet kopi heraf, kan der fremsættes en anmodning om oplysninger til de relevante myndigheder i den medlemsstat, hvor dokumentet er udstedt. Anmodningen skal fremsættes gennem informationssystemet for det indre marked (IMI).

### 2.2.3. Indførelse af flersprogede standardformularer

Forslaget indfører flersprogede, herunder danske, standardformularer vedrørende fødsel, død, ægteskab og registreret partnerskab.

De flersprogede standardformularer kan udstedes efter anmodning fra en borger og skal ledsage offentlige dokumenter. De skal anvendes som et oversættelsesværktøj og ikke have nogen selvstændig bevisværdi. De flersprogede standardformularer må kun bruges i en anden medlemsstat end den, hvori de er udstedt.

### 3. Gældende dansk ret

En legalisering er en bekræftelse på, at underskriften på et offentligt dokument er ægte. En legalisering er derimod ikke nødvendigvis bevis på, at dokumentets indhold er korrekt.

I medfør af retsplejelovens § 223 b kan justitsministeren fastsætte bestemmelser om, at der ikke kan kræves legalisering, bekræftelse mv. af offentlige dokumenter, der er udfærdiget af domstole eller myndigheder i et andet land. Justitsministeren kan endvidere fastsætte bestemmelser om fremgangsmåden ved besvarelse af henvendelser fra udlandet om ægtheden af offentlige dokumenter, der angives at være udfærdiget af danske domstole eller andre offentlige myndigheder.

Der er ikke fastsat administrative bestemmelser i medfør af retsplejelovens § 223 b, men Danmark har inden for rammerne af § 223 b ratificeret to konventioner om legalisering af offentlige dokumenter.

Det drejer sig for det første om Konventionen af 25. maj 1987 om afskaffelse af legalisering af dokumenter i De Europæiske Fællesskabers medlemsstater, jf. bekendtgørelse nr. 65 af 27. juni 1991 (Bruxelleskonventionen). Det følger bl.a. heraf, at dokumenter, der er udstedt af en administrativ myndighed, er fritaget for legalisering. Endvidere kan myndighederne i en stat, der har modtaget et officielt dokument, og som nærer alvorlig og velbegrundet tvivl om underskriftens ægthed, anmode om oplysninger direkte fra den kompetente centrale myndighed i den udstedende stat med henblik på at afklare underskriftens ægthed. Konventionen trådte i kraft i Danmark den 10. januar 1991. Konventionen er, udover Danmark, alene ratificeret af Belgien, Frankrig, Irland, Italien og Letland.

Danmark har endvidere ratificeret Haagerkonventionen af 5. oktober 1961 om afskaffelse af kravet om legalisering af udenlandske offentlige dokumenter (apostillekonventionen). Konventionen trådte i kraft i Danmark den 29. december 2006. Det følger bl.a. af konventionen, at den kun gælder for offentlige dokumenter, der er udstedt af administrative myndigheder eller af domstolene. Ifølge Konventionen kan der i forhold til dokumenter, der er forsynet med en såkaldt "apostille", hvorved dokumentets underskrift bekræftes, ikke stilles yderligere krav om legalisering af udenlandske offentlige dokumenter fra et af de ca. 90 lande, deriblandt EU-landene, der har tiltrådt den pågældende konvention.



Udenrigsministeriet er Danmarks centrale apostillemyndighed. Det betyder, at danske officielle dokumenter, der skal anvendes i lande, der har tiltrådt apostillekonventionen, ikke skal legaliseres af det pågældende lands repræsentation i Danmark, men udelukkende påtegnes en apostille i Udenrigsministeriet.

Legalisering af danske officielle dokumenter afhænger således af, hvorvidt landet, der skal modtage dokumentet, er part til en af de internationale konventioner på området, som Danmark har ratificeret.

På samme måde afhænger danske myndigheders krav om legalisering af udenlandske dokumenter af, om det land, der har udstedt dokumentet, er part til en af de nævnte konventioner.

Konventionssamarbejdet er dog ikke til hinder for, at en dansk myndighed i visse tilfælde accepterer ægtheden af et udenlandsk dokument, selvom det ikke er legaliseret eller forsynet med en apostille.

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

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

Forslaget til forordning er fremsat med hjemmel i artikel 21, stk. 2, artikel 26, stk. 2, og artikel 114, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Forslaget er ikke omfattet af retsforbeholdet, og Danmark vil derfor deltage i vedtagelsen af forslaget.

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

Kommissionen har anført, at omkostningerne i forbindelse med forslaget udelukkende vedrører uddannelsesaktiviteter og møder og forventes afholdt over EU-budgettet. Mulige omkostninger til uddannelse som følge af forslaget vil blive dækket ved brug af en omkostningsdelingsmodel, der omfatter bidraget fra Kommissionens Generaldirektorat for Retlige og Indre Anliggender.

Forslaget lægger op til at gøre brug af det eksisterende informationssystem for det indre marked (IMI). Til brug for forslaget vil der skulle oprettes et nyt IMI-modul til informationssystemet for det indre marked til støtte for det administrative samarbejde, som indgår i forslaget. Oprettelsen af det nye IMI-modul vil ifølge Kommissionen ikke i sig selv medføre nye om-

kostninger, idet kapaciteten i den nuværende IMI-infrastruktur er tilstrækkelig til, at man kan tilføje nye brugere til informationssystemet for det indre marked, når forordningen træder i kraft. Kommissionen har anslået, at der vil være engangsomkostninger forbundet med de nødvendige uddannelsesaktiviteter vedrørende informationssystemet. Disse vil beløbe sig til omkring 50.000 EUR.

Udvidet anvendelse af IMI til nye områder af lovgivningen vil kunne indebære ressourcemæssige konsekvenser for Erhvervsstyrelsen i egenskab af national koordinator for systemet. Et konkret bud på de ressourcemæssige konsekvenser af disse opgaver afhænger af forslaget endelige udformning og implementering. Udgiften vil blive afholdt inden for ressortministeriets egen ramme.

## **5. Høring**

Sagen har været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.: Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Tinglysningsretten, Sø- og Handelsretten, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet, Ankestyrelsen, Baptistkirken i Danmark, Copenhagen Business School (Juridisk Institut), Danmarks kordegneforening, Dansk Retspolitisk Forening, Danske Advokater, Danske FamilieAdvokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den danske præsteforening, Den Katolske Kirke i Danmark, Den ortodokse russiske kirkes menighed i København, Den Reformerte Menighed i Fredericia, Den norske menighed ved Kong Haakon Kirken i København, Den til St. Albans English Church i København hørende menighed, Den tysk-reformerte menighed i København, Det Mosaiske Troessamfund, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolenes Tjenestemandforening, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Foreningen af Offentlige Chefer i Statsforvaltningerne, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Fransk Reformert Kirke i København, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Handelshøjskolen i Århus (Juridisk Institut), HK Landsklubben Danmarks Domstole, Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening, Københavns Universitet (Juridisk Fakultet) Metodistkirken i Danmark, Politiforbundet i Danmark, Rigspolitiet, Svenska Gustafs församlingen i København, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Aalborg Universitet (Juridisk Institut) og Aarhus Universitet (Juridisk Institut).

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra: Østre Landsret, Vestre Landsret, byretterne, Tinglysningsretten, Domstolsstyrelsen, Advokatrå-

det, Ankestyrelsen, Datatilsynet, Den tysk-reformerte menighed i København, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Forbrugerombudsmanden, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Politiforbundet i Danmark og Rigspolitiet.

Rigspolitiet er generelt positivt indstillet over for forslaget, men har bemærket, at flersprogede EU-standardformularer ligesom danske kildedokumenter er uden sikkerhedsniveau og nemme at forfalske. Det er på den baggrund Rigspolitiets opfattelse, at der tillige bør indføres sikkerhedsniveauer og sikkerhedsfeatures i såvel nationale kildedokumenter som EU-formularene.

De øvrige høringsparter har ingen bemærkninger til forordningsforslaget.

## **6. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at forslaget har en klar grænseoverskridende dimension og i sagens natur ikke kan løses effektivt på nationalt plan. Kommissionen har endvidere anført, at medlemsstaterne ikke kan tilbyde effektive løsninger på problemerne på grund af deres EU-dimension, og at handling på EU-plan vil gøre det lettere for borgerne og virksomhederne i EU at anvende forskellige kategorier af offentlige dokumenter i grænseoverskridende situationer uden uforholdsmæssigt tunge og besværlige administrative formaliteter.

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

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

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

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

Regeringen er overordnet positivt indstillet over for forslaget.

## **9. Europa-Parlamentet**

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

Europa-Parlamentet har afgivet udtalelse om forslaget den 17. december 2013. Europa-parlamentet støtter forslaget.

Europa-Parlamentets Retsudvalg har den 4. februar 2014 vedtaget en betænkning, hvori det foreslås, at anvendelsesområdet for forordningen i forhold til, hvilke dokumenter der fritages for legalisering, udvides med tilføjelse af yderligere syv dokumenter.

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

*Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 2. juni 2015.*

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

*Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. marts 2015.*

### **Dagsordenspunkt 3: Forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (EPPO)\***

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

#### **KOM(2013) 534 endelig**

#### **Resumé**

*Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Forslaget forventes sat på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015 med henblik på en politisk debat og med henblik på at opnå en delvis generel indstilling vedrørende forslaget første 16 artikler, der omhandler forslaget genstand og definitioner, Den Europæiske Anklagemyndigheds oprettelse, opgaver og grundlæggende principper, anklagemyndighedens status og organisation, udnævnelse og afskedigelse af anklagemyndighedens medlemmer samt anklagemyndighedens forretningsorden. Formålet med forslaget er at oprette Den Europæiske Anklagemyndighed, som skal efterforske og ved medlemsstaternes nationale domstole retsforfølge strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser. Forslaget indeholder endvidere bl.a. regler om Den Europæiske Anklagemyndigheds organisation, udnævnelse og afskedigelse af medlemmerne og procedureregler for efterforskning, retsforfølgning og behandling af straffesager. Kommissionen har tidligere fået et såkaldt "gult kort" på forslaget, idet 11 landes parlamenter/kamre (i alt 14 parlamenter/kamre) har afgivet begrundede udtalelser om, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen har efterfølgende meddelt, at forslaget er blevet genovervejet, og at Kommissionen vil fastholde forslaget, idet man finder, at det efterlever nærhedsprincippet, men at der i lovgivningsprocessen vil blive taget behørigt hensyn til de nationale parlamenters begrundede udtalelser. Forslaget har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Fra dansk side er man generelt skeptisk over for forslaget om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed. Aftalepartierne bag aftalen om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti) har i forbindelse med aftalens indgåelse i marts 2015 tilkendegivet at være afvisende over for dansk deltagelse i reglerne om en europæisk anklagemyndighed.*

#### **1. Baggrund**

Det fremgår af Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 86, stk. 1, at Rådet ved forordning kan oprette en europæisk anklagemyndighed ud fra Eurojust for at bekæmpe lovovertrædelser,

der skader Unionens finansielle interesser, efter en særlig lovgivningsprocedure, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.

Det fremgår endvidere af TEUF artikel 86, stk. 2, at Den Europæiske Anklagemyndighed skal have kompetence til eventuelt i samarbejde med Europapol at foretage efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med gerningsmænd og medvirkende til lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, som fastlagt i den i stk. 1 nævnte forordning, samt til at stille dem for en domstol. Endelig fremgår det, at Den Europæiske Anklagemyndighed skal optræde som offentlig anklager ved medlemsstaternes kompetente domstole.

Efter TEUF artikel 86, stk. 3, skal forordningen som nævnt i stk. 1 fastsætte statuten for Den Europæiske Anklagemyndighed, betingelserne for udøvelsen af dens funktioner, procedurereglerne for dens virksomhed samt regler om anerkendelse af bevismidler og regler om domstolskontrol med de processkrifter, som Den Europæiske Anklagemyndighed udarbejder under udøvelsen af sit hverv.

Forslaget indgår i en lovgivningspakke og fremsættes sammen med et forslag vedrørende en reform af Eurojust (KOM(2013) 535 endelig), der behandles i et særskilt notat.

Oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed har til formål at styrke beskyttelsen af Unionens finansielle interesser mod strafbare handlinger. Kommissionen har bl.a. begrundet forslaget med, at disse lovovertrædelser for nuværende ikke efterforskes og retsforfølges i tilstrækkeligt omfang af de relevante nationale myndigheder.

Det bemærkes, at Kommissionen tidligere har fået et såkaldt ”gult kort” på forslaget, idet 11 landes parlamenter/kamre (i alt 14 parlamenter/kamre) har afgivet begrundede udtalelser om, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen meddelte den 27. november 2013, at den har genovervejet forslaget og vil fastholde dette, men at der i lovgivningsprocessen vil blive taget behørigt hensyn til de nationale parlameters begrundede udtalelser. Det fremgår af Kommissionens meddelelse, at forslaget efter Kommissionens opfattelse efterlever nærhedsprincippet i artikel 5, stk. 3 i TEU, hvorfor Kommissionen ikke finder det nødvendigt at trække forslaget tilbage eller ændre det.

Forslaget har været drøftet på rådsmødet (retslige og indre anliggender) den 7.-8. oktober 2013. Her gav langt størstedelen af medlemsstaterne udtryk for støtte til idéen om etablering af en europæisk anklagemyndighed, ligesom der var tilfredshed med den foreslåede decentrale model, der tager udgangspunkt i nationale regler og retssystemer. Flere medlemsstater fandt dog, at anklagemyndigheden i stedet for den foreslåede opbygning med én europæisk anklager skulle have en kollegial opbygning, ligesom der blev peget på en række andre problemer med forslaget.

Forslaget blev drøftet igen på rådsmødet (retslige og indre anliggender) den 3.-4. marts 2014. Her gav et stort flertal af medlemsstaterne udtryk for, at de ønsker en kollegial opbygning af Den Europæiske Anklagemyndighed, såfremt uafhængighed og effektivitet i anklagemyndigheden kan sikres. Et flertal af medlemsstaterne gav endvidere udtryk for et ønske om, at Den Europæiske Anklagemyndighed ikke har enekompetence på området, men at mindre lovovertrædelser kan retsforfølges på nationalt plan. Endeligt blev det aftalt, at der skulle arbejdes videre med, hvilke retssikkerhedsgarantier de implicerede personer skal sikres.

Det tidligere græske formandskab udarbejdede på den baggrund et revideret udkast af forslaget (de første 19 artikler).

Forslaget, herunder det revidere udkast af de første 19 artikler, blev drøftet igen på rådsmødet (retslige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2014, hvor der var støtte til at lade det græske formandskabs reviderede udkast danne grundlag for de videre tekniske drøftelser i arbejdsgruppen.

Endvidere blev forslaget drøftet på det uformelle rådsmøde (retslige og indre anliggender) den 8.-9. juli 2014, ligesom forslaget blev drøftet på rådsmødet den 9.-10. oktober 2014, hvor der var et generelt ønske om at fortsætte det tekniske arbejde, der bør tage udgangspunkt i en model, hvor Den Europæiske Anklagemyndighed virker som ét fælles europæisk kontor inden for medlemsstaternes territorium. Det blev endvidere drøftet, hvorvidt de eksisterende instrumenter for gensidig anerkendelse og gensidig retshjælp skal finde anvendelse i de grænseoverskridende sager, der efterforskes af Den Europæiske Anklagemyndighed.

*Forslaget blev igen drøftet* på rådsmødet den 4.-5. december 2014, hvor udnævnelsesproceduren for den europæiske chefanklager og de europæiske anklagere *var i fokus*, herunder hvordan organisatorisk og personel uafhængighed bedst sikres.

*Endelig blev forslaget behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. marts 2015, hvor forslagets bestemmelse om bødeforelæg blev drøftet.*

*På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015 forventes formandskabet at orientere om status for forslaget. Herudover har formandskabet lagt op til en politisk debat af forslaget med henblik på at opnå en delvis generel indstilling vedrørende forslagets første 16 artikler, der omhandler forslagets genstand og definitioner, Den Europæiske Anklagemyndigheds oprettelse, opgaver og grundlæggende principper, anklagemyndighedens status og organisation, udnævnelse og afskedigelse af anklagemyndighedens medlemmer samt anklagemyndighedens forretningsorden. Det vides ikke endnu, hvilke emner der ønskes drøftet.*

### Det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat under henvisning til TEUF, navnlig artikel 86, og skal ifølge bestemmelsens stk. 1 vedtages efter en særlig lovgivningsprocedure, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.

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

## **2. Indhold**

Den følgende gennemgang er baseret på det seneste udkast til en kompromistekst af forslagets *artikel 1-29*, som det *lettiske* formandskab har fremlagt den *19. maj 2015*, hvori resultatet af forhandlingerne løbende er indarbejdet. Disse artikler drøftes fortsat, og formandskabet har oplyst, at der vil blive udarbejdet et nyt udkast til kompromistekst forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den *15.-16. juni 2015*. *Den kommenterede dagsordens gennemgang under pkt. 2.5.4-2.7 er baseret på det tidligere italienske formandskabs udkast til kompromistekst af 28. november 2014, hvori også artiklerne 30-33 er behandlet.* For de efterfølgende artikler er gennemgangen baseret på Kommissionens oprindelige forslag.



## 2.1. Generelt

Kommissionen har med forslaget lagt op til at oprette Den Europæiske Anklagemyndighed som et nyt EU-organ, der skal have opgaver og beføjelser, som i dag tilkommer medlemsstaternes nationale myndigheder. I det følgende er hovedvægten lagt på forslagets bestemmelser om Den Europæiske Anklagemyndigheds struktur, opgaver og kompetencer.

## 2.2. Genstand og definitioner (forslagets kapitel I)

I forslagets kapitel I bestemmes det, at Den Europæiske Anklagemyndighed oprettes. Derudover defineres en række centrale begreber i forslaget, herunder hvad der i forslaget skal forstås ved *bl.a.* ”person”, ”Unionens finansielle interesser”, ”administrative personoplysninger” og ”operationelle personoplysninger”.

*Eksempelvis skal* ”Unionens finansielle interesser” efter forslaget forstås som alle indtægter, udgifter og aktiver, der er omfattet af, anskaffet ved eller som tilkommer EU's budget og budgettet for de institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet i medfør af traktaterne, samt de budgetter, som de forvalter eller fører tilsyn med.

## 2.3. Den Europæiske Anklagemyndigheds oprettelse, opgaver og grundlæggende principper (forslagets kapitel II)

Den Europæiske Anklagemyndighed skal efter forslaget oprettes som et EU-organ, *der skal anses som en juridisk person, og som skal samarbejde med Eurojust og gøre brug af Eurojusts støtte.*

Den Europæiske Anklagemyndighed skal have til opgave at bekæmpe strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, *som fastsat i direktiv 2015/xx/EU. Det bemærkes, at forslaget til dette direktiv er under forhandling i Europa-Parlamentet og Rådet.* Myndigheden er således ansvarlig for efterforskning, retsforfølgning og domfældelse af gerningsmænd og medvirkende til sådanne strafbare handlinger. Den Europæiske Anklagemyndighed skal foretage efterforskning og træffe procesledende foranstaltninger i forbindelse med retsforfølgningen. Endelig optræder Den Europæiske Anklagemyndighed som anklager ved medlemsstaternes kompetente domstole i sager, der vedrører de ovennævnte strafbare handlinger, indtil sagen er endeligt afgjort.

Den Europæiske Anklagemyndighed skal sikre, at den under udøvelsen af sin virksomhed respekterer de rettigheder, der er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Herudover er Den Europæiske Anklagemyndighed underlagt *retsstatsprincippet*, legalitetsprincippet og proportionalitetsprincippet og skal udføre efterforskningen på en upar-tisk måde, herunder tilvejebringe al relevant materiale såvel belastende som diskulperende.

Efterforskning og retsforfølgning, der udføres af Den Europæiske Anklagemyndighed, skal efter forslaget være undergivet forordningens bestem-melser. National ret finder anvendelse i det omfang, et spørgsmål ikke er reguleret i forordningen. Medmindre andet er fastsat, er gældende national ret lovgivningen i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der er ansvarlig for efterforskningen, udøver sin tjeneste. Når et spørgsmål reguleres af både national ret og forordningen, har sidstnævnte forrang.

Relevant efterforskning skal indledes uden ugrundet ophold, og det skal sikres, at efterforskningen foregår uden unødigt forsinkelse. Medlemssta-ternes kompetente myndigheder *skal aktivt* bistå og støtte Den Europæiske Anklagemyndigheds *efterforskning og retsforfølgning*.

Desuden foreslås det, at Den Europæiske Anklagemyndighed og alle dens ansatte er uafhængige og handler i hele Unionens interesse som fastsat ved lov. Medlemsstaterne og øvrige EU-organer mv. skal respektere Den Eu-ropæiske Anklagemyndigheds uafhængighed og ikke forsøge at påvirke anklagemyndigheden i dens virke.

Den Europæiske Anklagemyndighed er ansvarlig over for Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen for myndighedens generelle virksomhed og udarbejder i den forbindelse bl.a. en årsberetning.

## **2.4. Den Europæiske Anklagemyndigheds status, struktur og organi-sation (forslagets kapitel III)**

### 2.4.1. Den Europæiske Anklagemyndigheds status og struktur

Den Europæiske Anklagemyndighed foreslås etableret som et EU-organ, der opererer som ét enkelt kontor, med en decentral struktur.

Den Europæiske Anklagemyndighed foreslås etableret med et centralt ni-

veau, der vil omfatte et centralt kontor bestående af et kollegium, *den europæiske chefanklager*, og en række permanente afdelinger.

Kollegiet foreslås at bestå af den europæiske chefanklager og ét medlem pr. medlemsstat. Medlemmerne af kollegiet kaldes de europæiske anklagere, *og et antal af disse skal udpeges til at bistå den europæiske chefanklager som vicechefanklagere*. Den europæiske chefanklager leder kollegiets møder og er ansvarlig for forberedelsen heraf. Kollegiet er primært ansvarligt for overvågning af det centrale kontors virksomhed og for at træffe afgørelser om strategiske anliggender. Kollegiet skal ikke træffe operationelle beslutninger i konkrete sager.

På forslag fra den europæiske chefanklager opretter kollegiet permanente afdelinger, der leder og overvåger Den Europæiske Anklagemyndigheds sagsbehandling, herunder de efterforskninger og retsforfølgninger, der finder sted i medlemsstaterne. Afdelingerne sikrer desuden koordineringen af efterforskning og retsforfølgning i grænseoverskridende sager samt gennemførelsen af kollegiets afgørelser om bl.a. strategiske anliggender.

Hver permanent afdeling ledes af den europæiske chefanklager, en af vicechefanklagerne *eller en europæisk anklager, der er udpeget som formand af den permanente afdeling i overensstemmelse med forretningsordenen*, og har yderligere *to* faste medlemmer fra kollegiet.

Det er endnu ikke endeligt fastlagt, hvilke vigtige operationelle beslutninger der skal træffes af de permanente afdelinger, og hvilke der kan træffes på det decentrale niveau. *Der lægges op til, at de permanente afdelinger bl.a. skal træffe afgørelse, når en sag indbringes for domstolene, i de fleste tilfælde af afvisning af en sag, og når en sag afgøres med et bødeforelæg.*

Ud over de faste medlemmer skal den eller de europæiske anklagere, som fører tilsyn med f.eks. en efterforskning, deltage i den permanente afdelings afgørelser vedrørende den pågældende sag, ligesom der er mulighed for, at den delegerede anklager kan deltage uden stemmeret.

Den europæiske chefanklager leder efter forslaget Den Europæiske Anklagemyndighed, herunder tilrettelægger myndighedens arbejde, forestår dens virksomhed og træffer afgørelser i overensstemmelse med denne forordning og forretningsordenen. Chefanklageren bistås af en række vicechefanklagere.

De europæiske anklagere fører på vegne af den permanente afdeling og i overensstemmelse med de instruktioner, den permanente afdeling har givet, tilsyn med den efterforskning eller retsforfølgning, som gennemføres af de delegerede europæiske anklagere. *De europæiske anklagere skal udarbejde resumeer af de sager, de fører tilsyn med, og når det er nødvendigt, skal den europæiske anklager udarbejde forslag til den permanente afdelings afgørelser på baggrund af udkast fra den europæiske delegerede anklager. De kan i overensstemmelse med national ret og instruktionerne fra den permanente afdeling give instruktioner til de europæiske delegerede anklagere. De europæiske anklagere fungerer som forbindelsesled mellem de permanente afdelinger og de europæiske delegerede anklagere. De overvåger gennemførelsen af myndighedens opgaver i deres respektive medlemsstater.*

Den Europæiske Anklagemyndighed foreslås endvidere etableret med et decentralt niveau, der udgøres af de europæiske delegerede anklagere.

De europæiske delegerede anklagere skal repræsentere Den Europæiske Anklagemyndighed i de enkelte medlemsstater, og de skal have de samme kompetencer som nationale anklagere i forhold til f.eks. efterforskning og retsforfølgning. De foreslås således at være ansvarlige for den efterforskning og retsforfølgning, de selv har indledt eller fået tildelt. *Den europæiske delegerede anklager skal følge de instruktioner, den pågældende modtager fra den permanente afdeling og den europæiske anklager, der fører tilsyn med sagen.* Der er mindst to europæiske delegerede anklagere i hver medlemsstat. *Den europæiske chefanklager skal efter drøftelser med de nationale myndigheder godkende antallet af delegerede anklagere og fordelingen imellem dem i de enkelte medlemsstater.* De delegerede anklagere kan også udøve deres funktioner som nationale anklagere, i det omfang det ikke hindrer dem i at opfylde deres forpligtelser i henhold til denne forordning. De underretter den kompetente europæiske anklager om sådanne opgaver.

#### 2.4.2. Udpegelse og afskedigelse af Den Europæiske Anklagemyndigheds medlemmer

Som udkastet til den seneste kompromistekst er formuleret, udnævner Europa-Parlamentet og Rådet efter fælles aftale Den europæiske chefanklager for en periode på syv år, som ikke kan fornyes. Rådet træffer afgørelse med simpelt flertal. Der er oplyst en række nærmere betingelser for udnævnelse af Den europæiske chefanklager, herunder at den pågældende

skal udvælges blandt kandidater, der er aktive medlemmer af anklagemyndigheden eller domstolene i medlemsstaterne, *eller fungerer som europæisk anklager*, og der har tilstrækkelig ledelsesmæssig erfaring og kvalifikationer til stillingen. *Hvis en europæisk anklager udpeges som europæisk chefanklager, skal der straks udpeges en anden europæisk anklager i den pågældendes sted.*

Udnævnelsen sker på baggrund af en åben ansøgningsproces, hvorefter et udvælgelsespanel udarbejder en liste over kvalificerede kandidater, der forelægges for Europa-Parlamentet og Rådet.

Ved udnævnelse af de europæiske anklagere skal hver medlemsstat indstille tre kandidater, der alle er aktive medlemmer af anklagemyndigheden eller domstolene i medlemsstaterne, hvis uafhængighed er uomtvistelig, og der har relevante kvalifikationer og praktisk erfaring med de nationale retssystemer og det internationale strafferetlige samarbejde. Rådet skal derefter – efter at have hørt et udvælgelsespanel – udnævne en af kandidaterne som europæisk anklager for den pågældende medlemsstat. De europæiske anklagere udnævnes for en *seksårig* embedsperiode, der ikke kan forlænges. Det foreslås, at der løbende finder en delvis udskiftning af de europæiske anklagere sted.

*Kollegiet udpeger nogle europæiske anklagere til at fungere som europæiske vicechefanklagere i en periode på 3 år, der dog ikke kan gå ud over den periode, de pågældende er udpeget som europæiske anklagere. De europæiske vicechefanklagere bevarer deres status som europæiske anklagere.*

De europæiske delegerede anklagere er *aktive medlemmer af anklagemyndigheden eller domstolene i medlemsstaterne*. Kollegiet udpeger de indstillede personer på forslag fra den europæiske chefanklager. De europæiske delegerede anklagere udpeges for en femårig embedsperiode, der kan forlænges.

#### 2.4.3. Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetence

Den Europæiske Anklagemyndighed har kompetence med hensyn til strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser. Det nærmere omfang heraf vil blive fastlagt i en særskilt retsakt, jf. hertil forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (KOM (2012)

363).

Når en lovovertrædelse, der er omfattet af Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetence, er baseret på faktiske omstændigheder, som er uløseligt forbundne med faktiske omstændigheder, der efter den berørte medlemsstats lovgivning udgør en anden strafbar handling, har Den Europæiske Anklagemyndighed efter forslaget accessorisk kompetence med hensyn til disse andre strafbare handlinger. Dette forudsætter, at lovovertrædelsen, der skader Unionens finansielle interesser, vejer tungest. Hvis dette ikke er tilfældet, er medlemsstaten ligeledes kompetent med hensyn til den lovovertrædelse, der ellers ville være omfattet af Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetence. Det er i forordningen nærmere beskrevet, hvornår faktiske omstændigheder må anses for at være uløseligt forbundne, ligesom det er nærmere beskrevet, hvad der skal lægges vægt på ved vurderingen af, hvilken lovovertrædelse, der vejer tungest.

Den Europæiske Anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder konsulterer hinanden for at afgøre, hvilken myndighed der bør udøve sin kompetence. For at lette dette valg, kan Eurojust inddrages. I tilfælde af uenighed mellem Den Europæiske Anklagemyndighed og de nationale myndigheder er det de kompetente nationale myndigheder, der afgør, hvem der skal udøve den accessoriske kompetence.

*Den Europæiske Anklagemyndighed skal have prioriteret kompetence til at efterforske og retsforfølge strafbare handlinger, der hører under dens kompetenceområde, når overtrædelsen er begået på en eller flere medlemsstaters territorium, er begået af en statsborger i en medlemsstat eller i visse tilfælde når overtrædelsen er begået uden for medlemsstaternes territorium, forudsat at en medlemsstat ville have haft kompetence i sagen.*

*Den Europæiske Anklagemyndighed udøver sin kompetence ved at påbegynde en efterforskning, medmindre anklagemyndigheden er bekendt med, at de nationale myndigheder allerede har påbegyndt en efterforskning vedrørende samme forhold. Hvis Den Europæiske Anklagemyndighed beslutter at udøve sin kompetence, skal de nationale myndigheder afstå fra at udøve deres kompetence vedrørende samme forhold.*

*En af de væsentligste ændringer i forhold til Kommissionens oprindelige forslag er, at Den Europæiske Anklagemyndighed ikke har enekompetence til at efterforske og retsforfølge strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, men at eksempelvis mindre sager i visse tilfælde kan*

*behandles af de nationale myndigheder.*

## **2.5. Procedureregler for efterforskning, retsforfølgning og behandling af straffesager (forslagets kapitel IV)**

### 2.5.1. Udførelse af efterforskningen

Medlemsstaterne og de øvrige EU-organer mv. er forpligtet til at orientere Den Europæiske Anklagemyndighed om handlinger, der kan udgøre en overtrædelse omfattet af anklagemyndighedens kompetence. Ved *eksempelvis* mindre sager, *hvor det forventede tab er under 10.000 EUR*, kan denne forpligtelse dog opfyldes ved at fremsende en sammenfattende rapport eksempelvis hvert halve år. Oplysningerne registreres og behandles i anklagemyndighedens centrale kontor, og de skal gøre det muligt for Den Europæiske Anklagemyndighed at vurdere, om den ønsker at udøve sin kompetence. *Såfremt Den Europæiske Anklagemyndighed vurderer, at den ikke vil udøve sin kompetence, skal den orientere den pågældende medlemsstat mv. herom. Det samme gælder, såfremt anklagemyndigheden bliver bekendt med andre strafbare forhold, der ikke hører under dens kompetence.*

Hvis der er en begrundet formodning om, at en lovovertrædelse, der henhører under anklagemyndighedens kompetenceområde, er ved at blive begået eller er blevet begået, indleder en europæisk delegeret anklager, eller i visse tilfælde en permanent afdeling, efterforskning i sagen. Forslaget indeholder nærmere regler om, i hvilken medlemsstat en sag bør behandles, såfremt f.eks. den strafbare handling er begået i flere medlemsstater.

Den permanente afdeling, der overvåger efterforskningen i en grænseoverskridende sag, kan, frem til tiltale er rejst, beslutte at omfordele sagen til en europæisk anklager og europæisk delegeret anklager i en anden medlemsstat, *eller opdele en sag i flere sager, der fordeles til forskellige delegerede anklagere*, hvis det er nødvendigt af hensyn til en effektiv efterforskning, og det i øvrigt er i overensstemmelse med reglerne om jurisdiktion.

Den Europæiske Anklagemyndighed *kan* beslutte at overtage retsforfølgningen i sager, hvor efterforskning *allerede* er indledt af en national anklagemyndighed. Det er dog udgangspunktet, at Den Europæiske Anklagemyndighed ikke udøver denne kompetence, hvis den forventede skade ved overtrædelsen er under 10.000 EUR, *og sagen ikke i øvrigt kræver, at ef-*

*terforskningen forestås af Den Europæiske Anklagemyndighed. Såfremt anklagemyndigheden beslutter ikke at udøve sin kompetence, skal den uden unødigt forsinkelse informere de nationale myndigheder herom.*

De nationale myndigheder skal straks iværksætte enhver hasteforanstaltning, der er nødvendig for at sikre en effektiv efterforskning og retsforfølgning, hvis det er påkrævet i relation til en lovovertrædelse, der henhører under Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetenceområde.

Den europæiske delegerede anklager, der er udpeget til at forestå efterforskningen, kan enten selv foretage de relevante efterforskningsskridt eller give de kompetente retshåndhævende myndigheder i den medlemsstat, hvor vedkommende udøver sin tjeneste, instrukser herom. Disse myndigheder skal i overensstemmelse med national ret efterkomme den europæiske delegerede anklagers instrukser og foretage de efterforskningsskridt, de er blevet pålagt at foretage.

*Sagen kan omfordeles til en anden delegeret anklager i samme medlemsstat, hvis f.eks. instruktionerne fra den permanente afdeling ikke følges, ligesom den kompetente europæiske anklager med den permanente afdelings godkendelse i helt særlige tilfælde kan beslutte at foretage efterforskning selv, hvis det er nødvendigt af hensyn til effektiviteten af efterforskningen eller retsforfølgning, og hvis en række yderligere betingelser er opfyldt. I så fald vil den europæiske anklager have de samme beføjelser som en europæisk delegeret anklager i overensstemmelse med national lovgivning.*

### 2.5.2. Efterforskningsskridt

Medlemsstaterne skal sikre, at de europæiske delegerede anklagere har ret til at anmode eller træffe beslutning om de samme efterforskningsskridt, som nationale anklagere efter national ret ville have adgang til i tilsvarende nationale sager. Efterforskningsskridtene udføres i overensstemmelse med national ret i den medlemsstat, hvor efterforskningsskridtene finder sted og i overensstemmelse med *proportionalitetsprincippet*.

Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at en række minimumsbeføjelser vedrørende efterforskning mv. er tilgængelige for Den Europæiske Anklagemyndighed, i overensstemmelse med de betingelser og proceduremæssige krav der er forudsat i national lovgivning, i visse mere alvorlige sager, hvor der er en strafferamme på fængsel i 4 år eller derover.



I grænseoverskridende sager skal de delegerede anklagere i de forskellige medlemsstater bistå *og løbende konsultere* hinanden. En delegeret anklager i én medlemsstat kan *tildele* en delegeret anklager i en anden medlemsstat ethvert efterforskningskridt, der er i overensstemmelse med forordningen eller med national ret i den *medlemsstat, hvorfra den pågældende virker*. En delegeret anklager, der modtager *et sådan efterforskningskridt fra en delegeret anklager i en anden medlemsstat*, iværksætter efterforskningskridtet i overensstemmelse med national ret i *sin egen* medlemsstat. Såfremt efterforskningskridtet kræver retskendelse, indhentes en sådan *som udgangspunkt i den medlemsstat, hvor sagen efterforskes*. Såfremt der *alene kræves en retskendelse i den medlemsstat, der tildeles efterforskningskridtet, indhentes retskendelsen der*.

Den anmodede delegerede anklager skal iværksætte efterforskningskridtet eller anmode de kompetente nationale myndigheder om iværksættelse, medmindre nogle nærmere beskrevne betingelser er opfyldt. I tilfælde af uenighed mellem de europæiske delegerede anklagere, *eller hvis efterforskningskridtet ikke efterkommes inden for en angivet tidsfrist*, kan spørgsmålet henvises til den permanente afdeling, der derefter træffer afgørelse.

Endelig kan Den Europæiske Anklagemyndighed fremsætte en begæring over for den kompetente judicielle myndighed om, at den mistænkte anholdes eller varetægtsfængsles i medfør af bestemmelserne i national ret. Såfremt den mistænkte befinder sig i en anden medlemsstat, kan den delegerede anklager anmode den kompetente myndighed om at udstede en europæisk arrestordre i overensstemmelse med Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

### 2.5.3. Afslutning af efterforskningen og beføjelser i forbindelse med retsforfølgningen

Når den europæiske delegerede anklager anser efterforskningen for afsluttet, indleveres et resumé af sagen til den europæiske anklager og den permanente afdeling, hvorefter sagen kan indbringes for retten eller sendes tilbage med anmodning om yderligere efterforskning.

Det er den permanente afdeling, der i samråd med den europæiske delegerede anklager, der har forelagt sagen, udvælger den medlemsstat, hvori sagen skal føres, under hensyntagen til en forsvarlig retspleje. Udgangspunk-

tet vil være, at sagen indbringes for retten i den medlemsstat, hvor den delegerede anklager, der er blevet tildelt sagen, udfører sit virke.

Forslaget indeholder endvidere regler om henlæggelse af sager og henvisning af sager til andre myndigheder samt regler om bødeforelæg.

#### 2.5.4. Anerkendelse af bevismidler

Det følger af forslaget, at de bevismidler, som Den Europæiske Anklagemyndighed fremlægger for den kompetente domstol, skal anerkendes af den pågældende domstol uden validering eller en lignende retlig procedure – heller ikke i tilfælde hvor lovgivningen i den medlemsstat, hvor domstolen er beliggende, indeholder andre bestemmelser om indsamling og fremlæggelse af sådanne bevismidler. Domstolen skal således lægge til grund, at bevismidlerne opfylder de relevante formelle krav i lovgivningen i den medlemsstat, hvor den er beliggende, forudsat at domstolen anser det for at være i overensstemmelse med retten til en retfærdig rettergang og den tiltaltes rettigheder som fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Det understreges i forslaget, at denne anerkendelse af bevismidlerne ikke berører de nationale domstoles kompetence til frit at bedømme de bevismidler, der forelægges af Den Europæiske Anklagemyndighed under sagen.

#### 2.5.5. Konfiskation

Når den kompetente domstol i overensstemmelse med national ret, herunder den nationale lovgivning, hvorved direktiv 2014/42 implementeres, ved en endelig kendelse har besluttet at konfiskere varer, der har relation til, eller er udbytte hidrørende fra en lovovertrædelse, der henhører under Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetenceområde, skal værdien i penge af sådanne varer eller udbytte overføres til EU's budget, i det omfang det er nødvendigt for at dække Unionens tab. Der tages forbehold for andre legitime krav, andre ofre er blevet påført.

### **2.6. Processuelle garantier (forslagets kapitel IV)**

Det fastslås i forslaget, at Den Europæiske Anklagemyndigheds virksomhed skal udføres under streng overholdelse af den mistænkte rettigheder som fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herunder retten til en retfærdig rettergang og retten til forsvar.

Enhver mistænkt eller tiltalt, der er involveret i en straffesag, der er rejst af Den Europæiske Anklagemyndighed, samt andre personer, der bliver involveret i sagen, skal som minimum have de processuelle rettigheder, der følger af EU-lovgivningen.

Derudover skal de pågældende have adgang til have de processuelle rettigheder, der følger af den anvendelige nationale lovgivning.

## **2.7. Domstolsprøvelse (forslagets kapitel V)**

Udkastet til en kompromistekst indeholder to forskellige forslag til bestemmelser om domstolsprøvelse.

Det ene mulighed er, at Den Europæiske Anklagemyndighed ifølge forordningen skal anses for en national myndighed i relation til domstolsprøvelse. Dette indebærer, at det er medlemsstaternes nationale domstole, som forestår domstolskontrollen af Den Europæiske Anklagemyndigheds efterforskning og retsforfølgning.

Den anden mulighed er, at EU-domstolen skal kontrollere visse beslutninger taget af Den Europæiske Anklagemyndighed, f.eks. afgørelser om jurisdiktion i grænseoverskridende sager, mens øvrige beslutninger kontrolleres af medlemsstaternes nationale domstole.

## **2.8. Behandling af oplysninger (artikel 20-24 i Kommissions oprindelige forslag)**

Fra det tidspunkt, hvor Den Europæiske Anklagemyndighed registrerer en sag, skal den kunne indhente enhver relevant oplysning, der er lagret i nationale databaser vedrørende efterforskning i straffesager og retshåndhævelse, såvel som i andre relevante registre, der føres af offentlige myndigheder, eller have adgang hertil ved de europæiske delegerede anklageres mellemkomst.

Herudover lægger forslaget op til, at Den Europæiske Anklagemyndighed – når det er nødvendigt af hensyn til efterforskningen – efter anmodning skal kunne indhente enhver relevant oplysning vedrørende en lovovertrædelse, der henhører under dens kompetenceområde, fra Eurojust og Europol, ligesom den kan anmode Europol om at give analytisk støtte til en bestemt igangværende efterforskning.

Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer samt medlemsstaternes myndigheder skal endvidere yde fornøden bistand til og fremlægge de nødvendige oplysninger for Den Europæiske Anklagemyndighed på dennes anmodning.

## **2.9. Databeskyttelse (forslagets kapitel VI)**

Forslagets kapitel VI indeholder nærmere regler om Den Europæiske Anklagemyndigheds behandling af personoplysninger, der har til formål at specificere og supplere reglerne herom i Europa-Parlamentets og Rådets forordning 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

I forhold til personer, der i henhold til de berørte medlemsstaters lovgivning mistænkes for at have begået eller have medvirket til en lovovertrædelse, der er omfattet af Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetence, eller som er blevet dømt for en sådan lovovertrædelse, angives det i forslaget, at Den Europæiske Anklagemyndighed kun må foretage manuel eller elektronisk behandling af de personoplysninger, der er opregnet i punkt 1 i bilaget til forordningen, til følgende formål:

- strafferetlig efterforskning og retsforfølgning, der foretages i medfør af denne forordning,
- udveksling af oplysninger med de kompetente myndigheder i medlemsstaterne og andre EU-organer i henhold til denne forordning, og
- samarbejde med tredjelande i henhold til denne forordning.

For så vidt angår vidner, forurettede og personer under 18 år, angives det i forslaget, at Den Europæiske Anklagemyndighed kun må behandle de personoplysninger, der er opregnet i punkt 2 i bilaget til forordningen, inden for rammerne af en strafferetlig efterforskning eller retsforfølgning i forbindelse med en eller flere af de former for lovovertrædelser, der er omfattet af Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetence. Behandlingen af sådanne personoplysninger må kun finde sted, hvis det er absolut nødvendigt med henblik på de formål, der er nævnt umiddelbart ovenfor.

Derudover må Den Europæiske Anklagemyndighed også i et begrænset tidsrum, som ikke må overskride det tidsrum, der er nødvendigt for at afslutte den sag, som de behandlede oplysninger vedrører, behandle andre personoplysninger end vedrørende de ovennævnte persongrupper og/eller

de i bilaget til forordningen opregnede kategorier af personoplysninger. Behandling af sådanne personoplysninger forudsætter, at de vedrører omstændighederne omkring en lovovertrædelse, at de er af umiddelbar betydning for og indgår i en igangværende efterforskning, som Den Europæiske Anklagemyndighed foretager, og at behandlingen af disse oplysninger er strengt nødvendig af hensyn til et af de tre formål, der er nævnt ovenfor. Behandlingen af sådanne specifikke oplysninger skal finde sted i overensstemmelse med bestemmelserne i forordningen, og den databeskyttelsesansvarlige underrettes straks, hvis denne adgang til at behandle personoplysninger bringes i anvendelse.

For så vidt angår særligt følsomme personoplysninger (personoplysninger vedrørende racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold samt vedrørende helbredsforhold og seksualliv) angives det i forslaget, at Den Europæiske Anklagemyndighed kun må behandle disse, hvis disse oplysninger er strengt nødvendige for efterforskningen, og hvis de supplerer andre personoplysninger, der allerede er blevet behandlet. Den databeskyttelsesansvarlige skal underrettes straks, hvis dette stykke bringes i anvendelse. Hvis disse særligt følsomme personoplysninger vedrører vidner eller forurettede, skal beslutningen om at behandle dem træffes af den europæiske anklager.

Forordningsforslaget indeholder endvidere nærmere frister for, hvor lang tid Den Europæiske Anklagemyndighed må lagre personoplysninger. Som udgangspunkt må Den Europæiske Anklagemyndighed ikke lagre personoplysninger længere end indtil den første af følgende datoer:

- datoen for udløbet af forældelsesfristen for påtale i alle de medlemsstater, der er berørt af efterforskningen og retsforfølgningen,
- den dato, hvor personen blev frifundet, og retsafgørelsen har fået retskraft,
- tre år efter den dato, hvor retsafgørelsen har fået retskraft i den sidste af de medlemsstater, der er berørt af efterforskningen og retsforfølgningen, eller
- den dato, hvor Den Europæiske Anklagemyndighed konstaterede, at det ikke længere var nødvendigt for den at fortsætte efterforskningen eller retsforfølgningen.

Under alle omstændigheder skal Den Europæiske Anklagemyndighed hvert tredje år efter indlæsningen vurdere, om det fortsat er nødvendigt at lagre oplysningerne. Hvis personoplysninger vedrørende mistænkte, vid-

ner, forurettede og personer under 18 år lagres i en længere periode end fem år, underrettes Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse herom.

Når en af de fire ovennævnte frister udløber, skal Den Europæiske Anklagemyndighed ifølge forslaget foretage en vurdering af, om det er nødvendigt fortsat at lagre oplysningerne, for at den kan udføre sine opgaver, og den kan undtagelsesvis beslutte at lagre oplysningerne, indtil den næste vurdering skal foretages. Det skal i den forbindelse angives, hvorfor en fortsat lagring heraf er berettiget, og begrundelsen herfor skal registreres. Hvis der ikke træffes beslutning om fortsat at lagre personoplysningerne, slettes de automatisk efter tre år.

For så vidt angår den registreredes ret til indsigt samt til at anmode om berigtigelse, sletning eller begrænsning i behandlingen af personoplysninger henviser forordningsforslaget til reglerne herom i Europa-Parlamentets og Rådets forordning 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

Derudover fastsættes i forslaget bl.a. nærmere regler om registrering og dokumentation, udpegning af en databeskyttelsesansvarlig, databeskyttelsesansvar, ansvar for uautoriseret eller ukorrekt behandling af personoplysninger, samarbejde med Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse og de nationale datatilsynsmyndigheder samt klageadgang for registrerede til Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse.

## **2.10. Bestemmelser om Den Europæiske Anklagemyndigheds forbindelser med sine partnere (forslagets kapitel VIII)**

### 2.10.1. Forbindelser med partnere

Forslagets kapitel VIII angiver, med hvem og hvordan Den Europæiske Anklagemyndighed kan indlede samarbejde. Den Europæiske Anklagemyndighed kan, i det omfang det er nødvendigt for dens udførelse af sine opgaver, indlede et varigt samarbejde med EU-organer og -agenturer i overensstemmelse med disse organers og agenturers mål, de kompetente myndigheder i tredjelande, internationale organisationer og Den Internationale Kriminalpolitiorganisation (Interpol).

Den Europæiske Anklagemyndighed skal efter forslaget for det første

etablere og opretholde et særligt tæt forhold til Eurojust på grundlag af et nært samarbejde og udvikling af operationelle, administrative og forvaltningsmæssige forbindelser mellem dem.

Eurojust kan i operationelle sager inddrages af Den Europæiske Anklagemyndighed, hvis der er tale om en grænseoverskridende eller kompleks sag, og hvis et af en række nærmere opregnede kriterier er opfyldt. Det kan f.eks. være i tilfælde, hvor efterforskningen har afsløret forhold, der falder uden for Den Europæiske Anklagemyndigheds saglige eller stedlige kompetence. Dette kan også være for at lette indgåelsen af en aftale mellem Den Europæiske Anklagemyndighed og den/de berørte medlemsstat/medlemsstater om accessorisk kompetence, jf. pkt. 2.2.2 ovenfor, eller for at anmode Eurojust eller dets kompetente nationale medlem(mer) om at yde bistand i forbindelse med fremsendelse af afgørelser eller anmodninger om gensidig retshjælp til og fuldbyrdelse i stater, der er medlemmer af Eurojust, men som ikke deltager i oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed, eller tredjelande.

Samarbejdet med Eurojust omfatter også udveksling af personoplysninger. Alle oplysninger, der udveksles i den forbindelse, må dog kun anvendes til de formål, hvortil de blev meddelt. Enhver anden anvendelse af oplysningerne er kun tilladt, såfremt denne anvendelse falder ind under det modtagende organs beføjelser, og efter forudgående tilladelse fra det organ, som meddelte oplysningerne.

Herudover lægges der i forslaget op til, at samarbejdet med Eurojust skal indebære, at Den Europæiske Anklagemyndighed benytter sig af Eurojusts administrative bistand og ressourcer, og at det nærmere indhold af denne ordning reguleres ved en aftale. Derudover er det hensigten, at Eurojust skal yde en række tekniske tjenester til Den Europæiske Anklagemyndighed, f.eks. teknisk bistand i forbindelse med udarbejdelsen af årsbudgettet samt i forbindelse med ansættelse af personale, sikkerhedstjenester, it-tjenester og tjenester inden for økonomisk forvaltning, regnskab og revision.

For det andet skal Den Europæiske Anklagemyndighed ifølge forslaget udvikle et særligt tæt forhold til Europol, som omfatter udveksling af oplysninger, herunder personoplysninger. Anvendelsen af personoplysninger er underlagt de samme begrænsninger som i forhold til samarbejdet med Eurojust, jf. umiddelbart ovenfor.

Derudover skal Den Europæiske Anklagemyndighed indgå en aftale med Kommissionen, herunder med OLAF, hvor der fastsættes nærmere regler om samarbejde med henblik på at gennemføre de forpligtelser, der er omhandlet i TEUF artikel 325, stk. 3. Denne bestemmelse angiver, at medlemsstaterne samordner deres optræden med henblik på at beskytte Unionens finansielle interesser mod svig, og at de sammen med Kommissionen med henblik herpå tilrettelægger et snævert, løbende samarbejde mellem de kompetente myndigheder.

For det tredje kan Den Europæiske Anklagemyndighed efter forslaget etablere samarbejdsordninger med tredjelandes myndigheder og internationale organisationer. Ifølge forslaget kan sådanne samarbejdsordninger navnlig vedrøre udveksling af strategiske oplysninger og udstationering af forbindelsesofficerer ved Den Europæiske Anklagemyndighed, ligesom Den Europæiske Anklagemyndighed efter aftale med de kompetente myndigheder kan udpege kontaktpunkter i tredjelande for at lette samarbejdet.

Forslaget giver endvidere mulighed for, at Kommissionen i medfør af TEUF artikel 218 kan fremlægge forslag om indledning af forhandlinger om aftaler med et eller flere tredjelande om samarbejde mellem Den Europæiske Anklagemyndighed og de kompetente myndigheder i disse tredjelande med hensyn til retshjælp i straffesager og udlevering i sager, der henhører under Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetenceområde. Endelig skal medlemsstaterne ifølge forslaget anerkende Den Europæiske Anklagemyndighed som en kompetent myndighed i forbindelse med gennemførelsen af deres internationale aftaler om retshjælp i straffesager og i forbindelse med udlevering for så vidt angår strafbare handlinger, der henhører under dens kompetenceområde. Om fornødent ændrer medlemsstaterne disse internationale aftaler for at sikre, at Den Europæiske Anklagemyndighed kan udøve sin virksomhed med støtte i sådanne aftaler, når den udfører sine opgaver.

#### 2.10.2. Videregivelse af personoplysninger

Forslagets kapitel VIII fastlægger endvidere betingelserne for, hvornår Den Europæiske Anklagemyndighed kan videregive personoplysninger til EU-organer eller -agenturer samt til tredjelande og internationale organisationer.

Videregivelse til EU-organer eller -agenturer kan efter forslaget ske, hvis det er nødvendigt for, at den selv eller det modtagende EU-organ eller



-agentur kan udføre deres opgaver, medmindre der er fastsat begrænsninger herfor i medfør af denne forordning.

Videregivelse af personoplysninger til en myndighed i et tredjeland eller til en international organisation eller Europol kan efter forslaget alene ske i det omfang, det er nødvendigt for udførelsen af dens opgaver.

Derudover forudsætter videregivelsen til et tredjeland mv., at Kommissionen har truffet afgørelse om, at det pågældende land mv. sikrer et tilstrækkeligt niveau for databeskyttelse, jf. Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, eller at videregivelsen har hjemmel i en international aftale, der er indgået mellem Unionen og det pågældende tredjeland mv. i medfør af TEUF artikel 218, og som frembyder tilstrækkelige garantier med hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred og fysiske personers grundlæggende rettigheder og friheder.

Hvis disse betingelser for videregivelse til et tredjeland mv. ikke er opfyldt, giver forslaget mulighed for, at Den Europæiske Anklagemyndighed kan give tilladelse til videregivelse af personoplysninger til tredjelande mv. under hensyntagen til en sags konkrete omstændigheder, hvis:

- det er strengt nødvendigt at videregive oplysninger for at beskytte Unionens væsentlige interesser inden for rammerne af Den Europæiske Anklagemyndigheds målsætninger,
- det er strengt nødvendigt at videregive oplysningerne af hensyn til forebyggelse af en nært forestående fare forbundet med kriminalitet eller terrorhandlinger,
- det af andre grunde er nødvendigt, eller der gælder en retlig forpligtelse til, at oplysningerne videregives for at beskytte en vigtig samfundsinteresse i Unionen eller medlemsstaterne, der er anerkendt i EU-retten eller i national ret, eller for, at retskrav kan fastslås, gøres gældende eller forsvares, eller
- det er nødvendigt at videregive oplysningerne for at beskytte den registreredes eller en anden persons vitale interesser.

Herudover giver forslaget mulighed for, at Den Europæiske Anklagemyndighed efter aftale med Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse løbende kan videregive personoplysninger i periode, der ikke må overstige et år (dog med mulighed for forlængelse), hvis én af de fire oven-

nævnte betingelser er opfyldt, og hvis der foreligger garantier for beskyttelsen af privatlivets fred og fysiske personers grundlæggende rettigheder og friheder.

### **2.11. Øvrige emner (forslagets kapitel VII, IX og X)**

Forslagets kapitel VII indeholder finansielle bestemmelser og bestemmelser vedrørende personale.

Kapitel IX omhandler diverse bestemmelser om bl.a. tavshedspligt, gennemsigtighed, afrapportering mv. til Europa-Parlamentet, Rådet, de nationale parlamenter og Kommissionen.

Kapitel X indeholder overgangsbestemmelser og afsluttende bestemmelser. Det foreslås bl.a., at Kommissionen senest fem år efter forordningens ikrafttræden forelægger en evalueringsrapport af forordningens gennemførelse ledsaget af eventuelle ændringsforslag samt Kommissionens vurdering af, hvorvidt det er muligt og tilrådeligt at udvide Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetenceområde til andre lovovertrædelser, jf. TEUF artikel 86, stk. 4.

### **3. Gældende dansk ret**

Efter de gældende regler varetages den strafferetlige beskyttelse af Unionens finansielle interesser af medlemsstaterne. I tilfælde af f.eks. svig med EU-midler i Danmark er det i henhold til retsplejeloven det danske politi og den danske anklagemyndighed, der gennemfører efterforskningen, beslutter, om der skal rejses tiltale, og i givet fald fører sagen ved retten. Udenlandske myndigheder kan være til stede og deltage, herunder stille spørgsmål til et vidne, i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning her i landet, der iværksættes af dansk politi og anklagemyndighed efter begæring fra en udenlandsk myndighed.

Efterforskningen af straffesager er i et vist omfang undergivet domstolskontrol. Således skal retten i forbindelse med visse særlige efterforskningsskridt, f.eks. indgreb i meddelelshemmeligheden, ransagning og beslaglæggelse, påse, at betingelserne for indgrebet – såsom mistankekrav, proportionalitetskrav samt krav til indgrebets betydning for efterforskningen og til lovovertrædelsens grovhed – er opfyldt.

De materielle straffebestemmelser, der finder anvendelse på sager vedrø-

rende beskyttelse af Unionens finansielle interesser, findes i straffeloven og særlovgivningen.

Ved grænseoverskridende kriminalitet, herunder lovovertrædelser der vedrører Unionens finansielle interesser, samarbejder politi og anklagemyndighed efter behov med myndighederne i andre lande. For så vidt angår samarbejdet med myndighederne i andre EU-medlemsstater sker dette navnlig gennem Europol, Eurojust og Det Europæiske Retlige Netværk.

Eurojust er en koordinationsenhed mellem EU-medlemsstaternes anklagemyndigheder, der giver større mulighed for at samordne efterforskning og retsforfølgning af straffesager under Eurojusts kompetenceområde. Eurojust kan f.eks. anmode et eller flere lande om at iværksætte efterforskning eller retsforfølgning i konkrete sager eller at nedsætte fælles efterforskningshold i sager.

Kommissionen har allerede i dag en til dels uafhængig svigsbekæmpelseenhed, OLAF, der har til opgave at beskytte Unionens interesser mod ulovlig virksomhed, som kan føre til disciplinærsager og straffesager. OLAF, hvis personale ofte er politiuddannet, har kompetence til selv at gennemføre undersøgelser af administrativ karakter og formidle resultaterne videre til de nationale myndigheder, herunder politi- og anklagemyndighederne. OLAF udøver desuden en støttefunktion i forhold til de nationale politi- og anklagemyndigheder i konkrete sager vedrørende EU-svig og har bl.a. en koordineringsfunktion i tværnationale sager. Herudover bidrager OLAF til den forebyggende indsats mod EU-svig.

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

Forslaget er fremsat under henvisning til TEUF artikel 86, der er omfattet af det danske retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forordningsforslaget, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Forslaget har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Såfremt folkeafstemningen om omdannelse af retsforbeholdet fører til en tilvalgsordning, vil det kunne blive nødvendigt at foretage en revurdering af forslagens lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

*Det bemærkes i den forbindelse, at aftalepartierne bag aftalen om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti), i forbindelse med aftalens indgåelse i marts 2015 har tilkendegivet at være afvisende over for dansk deltagelse i reglerne om en europæisk anklagemyndighed.*

## **5. Høring**

Forslaget har været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.: Vestre Landsret, Østre Landsret, Sø- og Handelsretten, byretterne, Advokatrådet, Amnesty International, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Anklagere, Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut), Handelshøjskolen i Aarhus (Juridisk Institut), Institut for Menneskerettigheder, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Københavns Universitet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Aalborg Universitet (Juridisk Institut) og Aarhus Universitet (Juridisk Institut).

**Vestre Landsret, Østre Landsret, Sø- og Handelsretten, Københavns Byret på vegne af de øvrige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Institut for Menneskerettigheder, Politiforbundet og Rigspolitiet** har ikke haft bemærkninger til forslaget.

**Rigsadvokaten, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Retspolitisk Forening og Datatilsynet** har afgivet høringssvar til forslaget. De fremsendte bemærkninger er nærmere beskrevet nedenfor.

### 5.1. Generelle bemærkninger

**Rigsadvokaten** bemærker, at det grundlæggende er en politisk beslutning, hvorvidt Danmark, såfremt forslaget ikke havde været omfattet af det danske retsforbehold, skulle tilslutte sig en EU-institution, der er tillagt eksklusive, overstatslige beføjelser til at efterforske og retsforfølge visse strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser. Rigsadvokaten kan tilslutte sig Justitsministeriets samlenotat af 26. september 2013, hvoraf det fremgår, at den danske anklagemyndighed varetager indsatsen

mod svig, herunder med EU-midler, effektivt og målrettet. Rigsadvokaten bemærker endvidere, at forslaget er ganske omfattende, samt at det indeholder en del uklarheder, som bør søges afklaret under forhandlingerne.

**Retspolitisk Forening** bemærker, at foreningen ud fra en suverænitetstragtning og en betragtning om retssikkerhed for borgerne i relation til efterforskning og domstolsbehandling generelt må tage afstand fra den filosofi, forslaget er udtryk for. Retspolitisk Forening finder, at forslaget er udtryk for mere EU-myndighedsudøvelse på et sagsområde, hvor et effektivt samarbejde mellem landene og med EU's allerede eksisterende institutioner, f.eks. OLAF, bør kunne virke og håndhæves. Retspolitisk Forening lægger vægt på, at EU-borgere bør møde nationale politi- og anklagemyndigheder samt domstole.

**Advokatrådet** og **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** bemærker sammenfattende, at forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed forekommer tungt og på flere punkter uklart.

## 5.2. Kapitel I: Genstand og definitioner

**Advokatrådet** og **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** bemærker vedrørende forslagets artikel 2, at formuleringen ”strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser” er en vag formulering, der kan give anledning til mange afgrænsningsproblemer.

## 5.3. Kapitel II: Almindelige bestemmelser

### 5.3.1. Den europæiske anklagemyndigheds struktur

**Rigsadvokaten** bemærker, at det vil være mest hensigtsmæssigt med en decentraliseret struktur, hvor nationale delegerede i videst muligt omfang integreres i de nationale anklagemyndigheder. Dermed vil det være muligt at sikre national forankring af de sager, der vedrører den enkelte medlemsstat, ligesom det vil være muligt at bygge videre på den ekspertise, der er opbygget hos den nationale anklagemyndighed. Rigsadvokaten anfører, at de nationale delegerede samtidig skal kunne fungere som nationale anklagere med behandling af andre sager end dem, der er omfattet af den europæiske anklagemyndigheds mandat.

### 5.3.2. Den europæiske anklagemyndigheds opgaver og kompetencer

**Rigsadvokaten** bemærker, at det ville være hensigtsmæssigt at overveje en model, hvor Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetence er subsidiær i forhold til de nationale myndigheders kompetence, idet indsatsen mod svig allerede varetages effektivt og målrettet.

### 5.3.3. Den Europæiske Anklagemyndigheds uafhængighed

**Rigsadvokaten** sætter spørgsmålstegn ved, om man vil kunne sikre den delegerede anklagers fuldstændige uafhængighed af den nationale anklagemyndighed, som forslaget foreslår, idet Rigsadvokaten påpeger, at det må formodes, at den delegerede anklager efter sin udnævnelsesperiode (5 år med mulighed for genudnævnelse) kan være interesseret i at fortsætte i den nationale anklagemyndighed.

**Advokatrådet** og **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** bemærker, at de europæiske anklageres uafhængighed kan give anledning til bekymring, idet de europæiske anklagere ikke er underlagt klageadgang og kun kan afskediges af Rådet ved grove tjenesteforseelser.

## 5.4. Kapitel III: Procedureregler for efterforskning, retsforfølgning og behandling af straffesager

### 5.4.1. Straffeprocessuelle bestemmelser

**Rigsadvokaten** bemærker, at Den Europæiske Anklagemyndighed i videst muligt omfang bør operere på baggrund af nationale procesregler. Rigsadvokaten anfører, at det bør afklares, hvad retsvirkningen vil være, når forordningen, der er direkte anvendelig i medlemsstaterne og vil have forrang for retsplejelovens regler, indeholder andre regler end dem, der fremgår af retsplejeloven, f.eks. i forhold til reglerne om anholdelse. Rigsadvokaten anfører endvidere, at det ville være bedre i tråd med danske retsprincipper, hvis det var muligt at påklage afgørelser, der går ud på at afvise eller indstille en efterforskning.

### 5.4.2. Særligt vedrørende anerkendelse af bevismidler

**Advokatrådet** og **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** finder forslaget artikel 30 vedrørende anerkendelse af bevismidler særdeles vidtgående og mener, at bestemmelsen medfører en risiko for såkaldt ”forum shopping”, idet den europæiske anklagemyndighed kan have interesse i at retsforfølge en lovovertrædelse i ét land frem for et andet. Advokatrådet er af

den opfattelse, at bevisreglerne bør ændres således, at bevis indsamlet i ét medlemsland, kun kan anvendes i et andet medlemsland, hvis begge landes lovgivning tillader anvendelse af beviset.

#### 5.4.3. Særligt vedrørende jurisdiktion

**Advokatrådet** og **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** finder, at der i forslaget mangler klare regler for jurisdiktion i tilfælde af grænseoverskridende kriminalitet, samt at der bør sikres en judiciel prøvelse af spørgsmålet, eventuelt med klageadgang til EU-Domstolen.

#### 5.5. Kapitel IV: Processuelle garantier

**Advokatrådet** og **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** bemærker, at den sigtedes rettigheder ikke er tilstrækkeligt specificeret i forslaget, og at forslaget mangler bestemmelser vedrørende erstatning til den sigtede, f.eks. i det tilfælde, at han måtte blive frifundet.

#### 5.6. Kapitel VI: Databeskyttelse

**Datatilsynet** har bemærket, at Den fælles kontrolinstans for Eurojust (JSB) den 14. november 2013 har afgivet en udtalelse om Eurojust, og at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse ifølge deres hjemmeside bl.a. vil afgive en udtalelse om ”Establishment of a European Public Prosecutor’s Office (EPPO) to protect the financial interests of the Union”, hvorfor Datatilsynet anbefaler, at disse udtalelser indgår i overvejelserne om de aktuelle forslag. Datatilsynet anfører endvidere, at Europaudvalget i det britiske underhus (The European Scrutiny Committee of the House of Commons) den 11. september 2013 har afgivet en rapport om bl.a. forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, og at de persondatarelige spørgsmål, der rejses i rapporten, kan indgå i overvejelserne om de aktuelle forslag.

**Advokatrådet** og **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** bemærker, at der gives Den Europæiske Anklagemyndighed en vid adgang til at indsamle, videregive og lagre oplysninger, herunder personfølsomme oplysninger, og at der bør være et uafhængigt tilsynsorgan til at bedømme nødvendigheden af den meget omfattende kompetence.

#### 5.7. Kapitel VII: Finansielle bestemmelser og bestemmelser vedrørende personale

**Rigsadvokaten** bemærker, at det er nødvendigt, at midlerne til Den Europæiske Anklagemyndighed ikke må gå fra Eurojusts budget på en sådan måde, at Eurojust ikke fremover kan varetage sine operationelle opgaver i fuldt tilfredsstillende omfang.

## 6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forslaget i forhold til nærhedsprincippet anført, at der er behov for tiltag på EU-plan, fordi den planlagte foranstaltning i sig selv har en EU-dimension. Den indebærer EU-baseret styring og koordinering af efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, som skal beskyttes af både Unionen og medlemsstaterne, jf. TEUF artikel 310, stk. 6, og artikel 325. I overensstemmelse med nærhedsprincippet kan dette mål ifølge Kommissionen kun nås på EU-plan på grund af dets omfang og virkninger. Den nuværende situation, hvor retsforfølgning i forbindelse med lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, alene varetages af medlemsstaternes myndigheder, opfylder ifølge Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad dette mål.

Kommissionen har endvidere anført, at forslaget i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Løsningerne i forslaget er de mindst indgribende for så vidt angår medlemsstaternes retsorden og institutionelle strukturer. De vigtigste aspekter af forslaget, bl.a. hvilken lovgivning der finder anvendelse på efterforskningsskridt, antallet af delegerede anklagere, den decentrale karakter af Den Europæiske Anklagemyndighed og systemet med domstolskontrol, er udformet således, at de ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

Endelig har Kommissionen anført, at Unionens kompetence til at bekæmpe svig og andre lovovertrædelser, der skader dens finansielle interesser, klart fremgår af TEUF artikel 86 og 325. Da Unionens kompetence ikke er underordnet medlemsstaternes kompetence, og udøvelsen af dens kompetence er blevet nødvendig for at sikre en mere effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser, er forslaget ifølge Kommissionen i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Efter fremsættelsen af forslaget har Kommissionen fået et såkaldt ”gult kort” på forslaget, idet 11 landes parlamenter/kamre (i alt 14 parlamen-



ter/kamre) efter proceduren i artikel 6 og 7 i tillægsprotokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet har afgivet begrundede udtalelser om, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Kommissionen har den 27. november 2013 meddelt, at forslaget er blevet genovervejet, og at Kommissionen vil fastholde dette, men at der i lovgivningsprocessen vil blive taget behørigt hensyn til de nationale parlamenters begrundede udtalelser. Kommissionen har i meddelelsen af 27. november 2013 konkluderet, at forslaget efterlever nærhedsprincippet i artikel 5, stk. 3, i TEU, hvorfor Kommissionen ikke finder det nødvendigt at trække forslaget tilbage eller ændre dette.

Kommissionen bemærker, at målet ikke opfyldes tilstrækkeligt på nationalt plan. Kommissionen anfører, at det ikke er forholdene i den enkelte medlemsstat, der er afgørende, hvis det kan påvises, at foranstaltningerne i medlemsstaterne generelt er utilstrækkelige, og at foranstaltninger på EU-plan generelt set ville opfylde det politiske mål bedre. Kommissionen lægger bl.a. vægt på, at OLAF's årlige statistikker viser, at de nationale straffesager ikke er effektive, idet de varer for længe, ligesom mange sager er blevet afvist inden retssagen.

Kommissionen bemærker, at de eksisterende organer på EU-plan ikke er tilstrækkelige til at afhjælpe de konstaterede mangler, idet OLAF's beføjelser er begrænset til administrative undersøgelser, og da der er iboende begrænsninger i den rolle, Europol og Eurojust spiller.

Vedrørende merværdien af forslaget bemærker Kommissionen, at det foreslåede system efter Kommissionens opfattelse vil tilføre bekæmpelsen af svig til skade for Unionen en væsentlig merværdi, herunder ved at forhindre såkaldt "forum shopping".

Kommissionen begrundet afslutningsvist, at den finder strukturen for Den Europæiske Anklagemyndighed samt karakteren og omfanget af myndighedens kompetencer i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen har herved bl.a. lagt vægt på, at det konkrete forslag i vidt omfang bygger på anvendelse af nationale straffeprocessuelle regler og alene vedrører svig med Unionens finansielle midler og ikke øvrige sager om svig. Det bemærkes, at oprettelsen af en europæisk ankla-

gemyndighed er forudsat i TEUF.

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

Som nævnt ovenfor har 11 landes parlamenter/kamre (i alt 14 parlamenter/kamre) afgivet begrundede udtalelser om, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Der er tale om følgende lande: Storbritannien, Nederlandene, Ungarn, Tjekkiet, Irland, Cypern, Frankrig, Malta, Sverige, Rumænien, Slovenien. Gruppen af nationale parlamenter finder typisk ikke, at Kommissionen i tilstrækkelig grad har argumenteret for oprettelsen af en anklagemyndighed på europæisk niveau og peger ligeledes på, at strafferet primært hører under national kompetence.

Det bemærkes, at Storbritannien og Irland ikke har valgt at benytte deres Opt-In, og at de derfor som udgangspunkt ikke deltager i oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed.

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

Flere delegationer har undervejs i forhandlingerne fremhævet, at deres endelige stillingtagen til deltagelse i Den Europæiske Anklagemyndighed vil afhænge af udformningen af den endelige model.

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

Fra dansk side kan man støtte initiativer, der med respekt af grundlæggende principper i national ret samt nationale myndigheders beføjelser sikrer et effektivt samarbejde om bekæmpelse af grov international kriminalitet, herunder samarbejde om efterforskning og retsforfølgning i konkrete strafesager. Dette gælder ligeledes i forhold til bekæmpelsen af strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser.

Fra dansk side anser man samarbejdet mellem de nationale myndigheder, Europol og Eurojust i sager, der vedrører strafbare handlinger, som skader Unionens finansielle interesser, for at være særdeles nyttigt, ligesom man anser medlemsstaternes samarbejde i disse sager med Det Europæiske Kontor til Bekæmpelse af Svig (OLAF) for velfungerende.

Det er endvidere regeringens opfattelse, at den danske anklagemyndighed varetager indsatsen mod svig, herunder svig med EU-midler, effektivt og målrettet.

Den grundlæggende ordning i det danske retssystem er, at det er det danske politi og den danske anklagemyndighed, der gennemfører efterforskning, beslutter om der skal rejses tiltale og i givet fald fører straffesager ved de danske domstole, og regeringen er derfor skeptisk over for det element i forslaget, som lægger op til, at Den Europæiske Anklagemyndighed skal kunne efterforske og retsforfølge i de enkelte medlemsstater.

På den baggrund er det regeringens foreløbige holdning, at oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed rejser spørgsmål om, hvorvidt der hermed sikres en mere effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser.

*Det bemærkes, at aftalepartierne bag aftalen om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti), i forbindelse med aftalens indgåelse i marts 2015 har tilkendegivet at være afvisende over for dansk deltagelse i reglerne om en europæisk anklagemyndighed.*

## **9. Europa-Parlamentet**

Forslaget skal efter TEUF artikel 86, stk. 1, vedtages efter en særlig lovgivningsprocedure, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.

Europa-Parlamentet har den 12. marts 2014 afgivet en foreløbig rapport om forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, hvori Parlamentet kommer med en række anbefalinger til ændringer af forslaget, som Parlamentet anmoder Rådet om at tage behørigt hensyn til ved behandlingen af forslaget. *Europa-Parlamentet har ved beslutning af 29. april 2015 bekræftet og suppleret indholdet i rapporten af 12. marts 2014, og opfordret Rådet til at følge parlamentets anbefalinger.*

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

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 2. juni 2015.

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

Forslaget har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. marts

2015.

## **Dagsordenspunkt 4: Forslag til rådskonklusioner om fornyelse af den interne sikkerhedsstrategi**

### **Forslag til rådskonklusioner om fornyelse af den interne sikkerhedsstrategi**

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

## **KOM(2015)185**

### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Det forventes, at Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015 vil vedtage rådskonklusioner om fornyelse af den interne sikkerhedsstrategi. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Regeringen er overordnet positivt indstillet over for udkastet til rådskonklusioner.*

### **1. Baggrund**

I 2010 blev Rådet (retlige og indre anliggender) enige om en strategi for den interne sikkerhed i EU, der efterfølgende blev godkendt af Det Europæiske Råd. Strategien fastlægger bl.a. de fælles udfordringer og trusler, som EU står over for, herunder terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet, ligesom den fastlægger, hvordan disse udfordringer kan takles, eksempelvis ved øget samarbejde og udveksling af oplysninger. Strategien løb fra 2010-2014 og skal nu fornyes.

I december 2014 bidrog både Rådet og Europa-Parlamentet med input til Kommissionens forventede meddelelse om en fornyelse af strategien.

I april 2015 præsenterede Kommissionen sin meddelelse om en europæisk dagsorden for sikkerhed. Meddelelsen beskriver, hvordan EU kan støtte medlemsstaterne og bringe merværdi i forhold til at sikre sikkerheden i EU. Det fremgår bl.a. af meddelelsen, at alle aktører – dvs. både EU-institutioner, EU-agenturer, medlemsstater og medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder – bør implementere de eksisterende værktøjer fuldt ud. På visse områder kan der derudover være behov for nye eller mere ud-

viklede værktøjer for at maksimere merværdien af EU-foranstaltninger vedrørende informationsudveksling, operationelt samarbejde og anden støtte som eksempelvis træning og forskning.

Kommissionen fastsætter i meddelelsen tre hovedprioriteter for samarbejdet i de kommende 5 år. Det drejer sig om bekæmpelse af terrorisme og forebyggelse af radikaliserings, bekæmpelse af organiseret kriminalitet og bekæmpelse af cyberkriminalitet. Inden for disse hovedprioriteter foreslås en række initiativer, herunder et European Counter-Terrorism Centre i Europol, en gennemgang af den eksisterende våbenlovgivning og en udvidelse af EU's politikcyklus til EU's nabolande.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015 forventes det, at Rådet – på baggrund af Kommissionens meddelelse – skal vedtage rådskonklusioner om en fornyelse af den interne sikkerhedsstrategi. Herefter forventes sagen drøftet af stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råd i juni, men det er endnu uklart, hvad der præcist forventes drøftet.

## **2. Indhold**

Det fremgår bl.a. af formandskabets udkast til rådskonklusioner, at Rådet er enig om, at rådskonklusionerne fra december 2014 om en fornyet intern sikkerhedsstrategi, Kommissionens meddelelse fra april 2015 og de foreliggende rådskonklusioner fornyer den interne sikkerhedsstrategi for de næste 5 år. Det fremgår endvidere, at det er af afgørende betydning at udvikle en mere operationel tilgang, ligesom det understreges, at man skal anvende en hurtig og fleksibel vidensbaseret tilgang, så unionen får mulighed for at reagere på nye trusler.

Det fremgår af udkastet, at Rådet identificerer følgende prioriteter for de kommende år på området for intern sikkerhed:

- Bekæmpelse og forebyggelse af terrorisme, radikaliserings, rekruttering og finansiering i forbindelse med terrorisme, med særligt fokus på foreign fighters, sikring af passende grænseforvaltning og integrering af de interne og eksterne aspekter af terrorbekæmpelsen,

- Bekæmpelse og forebyggelse af alvorlig organiseret kriminalitet på grundlag af EU's politikcyklus, og
- Bekæmpelse og forebyggelse af cybercrime samt forbedring af cybersikkerheden.

Derudover understreges behovet for at sikre konsolidering af eksisterende lovgivningsmæssige værktøjer, fuld og effektiv implementering af disse i medlemsstaterne samt udvikling af nye værktøjer, hvor der måtte være behov herfor. Ifølge udkastet skal forbedring af informationsudveksling og styrkelse af det operationelle samarbejde gives særlig opmærksomhed. Det fremgår endvidere, at Rådet opfordrer Kommissionen til så snart som muligt at styrke de lovgivningsmæssige rammer i forhold til deaktivering af våben, ligesom Rådet indtrængende opfordrer til enighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet om et effektivt PNR-system.

Endvidere lægges der i udkastet op til, at Rådet instruerer Den Stående Komité for den Indre Sikkerhed (COSI) til – i tæt samarbejde med Kommissionen – at anvende en operationel tilgang ved at udvikle et operationelt implementeringsdokument med en liste over prioriterede handling for en fornyet intern sikkerhedsstrategi, ligesom COSI og Kommissionen regelmæssigt skal overvåge fremskridtene med at gennemføre det operationelle dokument.

### **3. Gældende dansk ret**

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

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

Rådskonklusionerne har ikke i sig selv økonomiske konsekvenser. En senere udmøntning af rådskonklusionerne vil dog kunne medføre statsfinansielle konsekvenser i det omfang nye værktøjer skal implementeres. Konsekvenserne heraf vurderes nærmere ved fremsættelsen af de relevante retsakter.

### **5. Høring**

Der er – ud over høringen af Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde, jf. pkt. 10 nedenfor – 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**

Regeringen er overordnet positivt indstillet over for udkastet til rådskonklusioner.

## **9. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet vedtog den 17. december 2014 en resolution om fornyelsen af den interne sikkerhedsstrategi med henblik på at bidrage til Kommissionens meddelelse.

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

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 2. juni 2015.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.



## **Dagsordenspunkt 5: Terrorbekæmpelse: Opfølgning på Det Europæiske Råds erklæring af 12. februar 2015**

- **Rapport fra EU-formandskabet**
- **Rapport fra EU's antiterrorkoordinatør**

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

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

#### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015 forventes EU-formandskabet og EU's antiterrorkoordinatør, Gilles de Kerchove, at fremlægge rapporter om opfølgning på Det Europæiske Råds erklæring af 12. februar 2015. Det nærmere indhold af disse rapporter kendes ikke på nuværende tidspunkt. Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser og rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Det forventes, at man fra dansk side vil kunne tage EU-formandskabets og antiterrorkoordinatorens rapporter til efterretning.*

#### **1. Baggrund**

EU's terrorbekæmpelsesindsats, herunder bl.a. indsatsen mod foreign fighters, har gennem en længere periode været et højt prioriteret emne på EU's dagsorden.

Det Europæiske Råd vedtog den 30. august 2014 en række konklusioner om bl.a. foreign fighters. Det fremgår af konklusionerne, at Det Europæiske Råd bl.a. ønsker at fremskynde implementeringen af nye værktøjer, som kan hjælpe medlemsstaterne med at håndtere udfordringerne på området.

I den forbindelse fremhævede Det Europæiske Råd (DER) tiltag til at forebygge radikaliserings og ekstremisme, udveksle oplysninger – også med tredjelande – opdage og forhindre mistænkelige rejser og værktøjer til at efterforske og retsforfølge foreign fighters.

Under rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. oktober 2014 drøftedes det, hvorledes der nærmere skal følges op på konklusionerne fra DER.

Drøftelserne angik bl.a. en række konkrete tiltag, som kan styrke indsatsen mod foreign fighters. Tiltagene er opdelt i følgende fire kategorier: (1) forebyggelse af radikaliserings, (2) overvågning af mistænkelige rejser, (3) efterforskning og retsforfølgning og (4) samarbejde med tredjelande.

Blandt de specifikke tiltag kan nævnes implementering af de konklusioner, som blev vedtaget i kredsen af ligesindede lande den 7. juli 2014, herunder i relation til øget anvendelse af Schengen Information System (SIS).

Hovedparten af tiltagene retter sig mod EU's institutioner, herunder Europol, Eurojust, Frontex og EU's antiterrorkoordinatør.

EU's antiterrorkoordinatør, Gilles de Kerchove, udarbejdede som opfølgning på dette punkt en såkaldt "road map", som beskriver, hvorledes de enkelte tiltag kan gennemføres.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2014 drøftedes indsatsen mod udenlandske krigere på ny. Der blev i den forbindelse bl.a. udtrykt støtte til at skabe fremdrift i sagen om oprettelse af et europæisk PNR-system og til at øge informationsudveksling landene imellem og med EU's institutioner. Rådet vedtog endvidere retningslinjer om gennemførelse af EU's strategi for bekæmpelse af radikaliserings og rekruttering til terrorisme. Endelig tog Rådet to rapporter om gennemførelsen af EU's terrorbekæmpelsesstrategi og EU's reviderede strategi vedrørende terrorfinansiering til efterretning.

På det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 29.-30. januar 2015 i Riga blev der udtrykt bred opbakning til at styrke indsatsen mod terrorisme, herunder udenlandske krigere. Der var i den forbindelse bred enighed om, at styrkelsen navnlig skal ske gennem bedre udnyttelse af eksisterende redskaber, frem for vedtagelse af nye tiltag. I den forbindelse fremhævedes bl.a. bedre udnyttelse af kapaciteter hos Europol og Eurojust samt styrket indsats mod illegale skydevåben. I relation til nye tiltag var der enighed om behovet for at oprette et europæisk PNR-system, ligesom flere lande udtrykte ønske om at ændre Schengen-grænsekodexet med henblik på at styrke grænsekontrollen ved EU's ydre grænser. På baggrund af drøftelserne vedtog landene en fælles erklæring om behovet for at styrke indsatsen på området.

På mødet i DER den 12. februar 2015 var der tillige en drøftelse af EU's indsats mod terrorisme. Som opfølgning på drøftelserne vedtog stats- og

regeringscheferne en erklæring, som lægger op til en styrkelse af EU's indsats på tre hovedområder: 1) Borgernes sikkerhed, 2) forebyggelse af radikaliserings og 3) samarbejde med internationale partnere.

For så vidt angår 1) borgernes sikkerhed, har DER tilkendegivet, at rådet bl.a. ønsker, at EU-lovgiverne hurtigst muligt vedtager et stærkt og effektivt direktiv om europæiske passagerlister med solide databeskyttelsesgarantier, at de eksisterende Schengenregler anvendes fuldt ud med henblik på at styrke og modernisere kontrollen ved EU's ydre grænser, at de retshåndhævende og retlige myndigheder øger informationsudvekslingen og det operative samarbejde, herunder gennem Europol og Eurojust, at alle kompetence myndigheder øger samarbejdet om bekæmpelse af ulovlige skydevåben, og at medlemsstaternes sikkerhedstjenester uddyber deres samarbejde.

I forhold til 2) forebyggelse af radikaliserings, har DER opfordret til, at der i overensstemmelse med de nationale forfatninger træffes passende foranstaltninger til at spore og fjerne internetindhold, der fremmer terrorisme eller ekstremisme, herunder gennem øget samarbejde mellem de offentlige myndigheder, herunder bl.a. Europol, og den private sektor på EU-niveau, at der indføres kommunikationsstrategier for at fremme tolerance, ikke-diskrimination, de grundlæggende frihedsrettigheder og solidaritet i hele EU, og at der tages initiativer vedrørende uddannelse, jobmuligheder, social integration og rehabilitering i retslig sammenhæng for at imødegå de faktorer, der bidrager til radikaliserings, herunder i fængsler.

For så vidt angår 3) samarbejde med internationale partnere har DER tilkendegivet, at der bl.a. er brug for at imødegå kriser og konflikter, navnlig i EU's sydlige nabolande, gennem en strategisk nytænkning af EU's tilgang hertil. DER har endvidere tilkendegivet, at der bl.a. er brug for at forstærke kontakten til tredjelands vedrørende sikkerhedsspørgsmål og terrorbekæmpelse.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. marts 2015 drøftedes bl.a. implementeringen af de tiltag, der omtalt i fælleserklæringen fra det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) i Riga og DER's erklæring af 12. februar 2015. Dette skete bl.a. på baggrund af en præsentation herom af EU's antiterrorkoordinatør. Der var enighed om vigtigheden af at sikre fremgang på området og om igen at følge op på implementeringen af tiltagene på det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015. Det blev desuden bl.a. besluttet, at Europol skal

etablere en såkaldt europæisk Internet Referral Unit (EU IRU), der senest i juli 2015 skal være funktionsdygtig.

Det forventes, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015 vil være nye drøftelser om implementeringen af de tiltag, der er omtalt i de nævnte erklæringer, herunder navnlig med fokus på DER's erklæring af 12. februar 2015.

## **2. Indhold**

### **2.1. Rapport fra EU-formandskabet**

Det forventes, at EU-formandskabet vil fremlægge en rapport om opfølgning på Det Europæiske Råds erklæring af 12. februar 2015. Det nærmere indhold af rapporten kendes ikke på nuværende tidspunkt.

### **2.2. Rapport fra EU's antiterrorkoordinatør**

Det forventes, at EU's antiterrorkoordinatør ligeledes vil fremlægge en rapport om opfølgning på Det Europæiske Råds erklæring af 12. februar 2015. Det nærmere indhold af rapporten kendes 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 i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Implementeringen af de tiltag, der er nævnt i Det Europæiske Råds erklæring, vil dog eventuelt kunne indebære nationale udgifter og udgifter på EU's budget.

## **5. Høring**

Der er – ud over høringen af Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde, jf. pkt. 10 nedenfor – 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 er man positiv over for de eksisterende tiltag i EU's indsats på terrorbekæmpelsesområdet. Det forventes, at man fra dansk side vil kunne tage EU-formandskabets og antiterrorkoordinatorens rapporter til efterretning.

## **9. Europa-Parlamentet**

Sagen skal ikke forelægges for Europa-Parlamentet.

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

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 2. juni 2015.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

## **Dagsordenspunkt 6: Opfølgning på det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd den 23. april 2015 og Kommissionens meddelelse om En Europæisk Dagsorden for Migration\***

Nyt notat.

Sagen er delvist omfattet af retsforbeholdet.

**EUCO 18/15**

**KOM (2015) 240 endelig**

### **Resumé**

*Sagen er delvist omfattet af retsforbeholdet. Sagen forventes sat på dagsordnen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015. Formandskabet, Kommissionen og Den Europæiske Udenrigstjeneste vil informere om det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd den 23. april 2015. Efterfølgende forventes en politisk drøftelse af Kommissionens meddelelse om En Europæisk Dagsorden for Migration, som blev offentliggjort den 13. maj 2015. Sagen tager sit udspring i Det Europæiske Råds erklæring om håndteringen af migrationsstrømme, som blev vedtaget på det ekstraordinære møde den 23. april 2015 på baggrund af bådulykken i Middelhavet den 19. april 2015 og andre lignende ulykker. Formandskabet, Kommissionen og EU's Fælles Udenrigstjeneste udarbejdede den 30. april 2015 en handlingsplan med henblik på udmøntning af erklæringen. Den 13. maj 2015 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om En Europæisk Dagsorden for Migration, der har til formål at fastlægge en fælles ramme for EU's asyl- og migrationspolitik. Kommissionens meddelelse forventes at sætte rammerne for udmøntningen af initiativerne indeholdt i Det Europæiske Råds erklæring og handlingsplanen. Kommissionen fremkommer i meddelelsen med en række konkrete forslag til den øjeblikkelige håndtering af migrationsstrømme samt forslag til mere langsigtede initiativer til bekæmpelse af ulovlig migration og menneskesmugling, sikring af EU's ydre grænser, etablering af et stærkt fælles asylsystem samt indførelse af en ny politik for lovlig migration. Kommissionen understreger også vigtigheden af partnerskaber med tredjelande samt adressering af de bagvedliggende årsager til irregulær og tvungen migration med fokus på udviklingspolitik og humanitære indsatser. Det mest vidtrækkende forslag er etablering af en obligatorisk mekanisme for omfordeling af asylansøgere blandt EU-medlemsstaterne på baggrund af en fordelingsnøgle.*

### **1. Baggrund**

Rammerne for det europæiske migrationssamarbejde har siden oktober 2014 været rådskonklusionerne om håndteringen af migrationsstrømme, som blev vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. oktober 2014.

Efter bådulykken i Middelhavet den 19. april 2015 vedtog Det Europæiske Råd på det ekstraordinære møde den 23. april 2015 en erklæring om håndteringen af migrationsstrømme (herefter ”DER-erklæringen”) (EUCO 18/15). DER-erklæringen indeholder en række initiativer med henblik på at styrke EU’s tilstedeværelse på havet, bekæmpe menneskehandlere, forhindre ulovlige migrationsstrømme og forstærke den interne solidaritet og ansvarlighed i EU.

Formandskabet, Kommissionen og EU’s fælles Udenrigstjeneste udarbejdede den 30. april 2015 en handlingsplan med henblik på udmøntning af erklæringen.

Kommissionen offentliggjorde den 13. maj 2015 en meddelelse om En Europæisk Dagsorden for Migration (KOM (2015) 240 endelig) (herefter ”Kommissionens meddelelse”). Dagsordenen har til formål at fastlægge en fælles ramme for EU’s asyl- og migrationspolitik.

På grund af den nære tidsmæssige sammenhæng mellem DER-erklæringen og offentliggørelsen af Kommissionens meddelelse, har Kommissionens meddelelse fået en central rolle i forhold til udmøntningen af DER-erklæringen.

Kommissionens meddelelse indeholder således dels en række forslag til den øjeblikkelige håndtering af migrationsstrømme samt forslag til mere langsigtede initiativer til bekæmpelse af ulovlig migration og menneskesmugling, sikring af EU’s ydre grænser, etablering af et stærkt fælles asylsystem samt indførelse af en ny politik for lovlig migration.

### Det danske retsforbehold

Hovedparten af de forslag, der er indeholdt i Kommissionens meddelelse, er fremsat under henvisning til TEUF, tredje del, afsnit V om samarbejdet om retlige og indre anliggender.

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

Det bemærkes, at flere af Kommissionens forslag er en udbygning af Schengen-reglerne. Det følger af artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling, at Danmark inden seks måneder efter at Rådet har truffet foranstaltning om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne kan træffe foranstaltning om, hvorvidt det vil gennemføre foranstaltningen i sin nationale lovgivning.

### Det danske forsvarsforbehold

Danmark deltager på grund af forsvarsforbeholdet ikke i udarbejdelsen, vedtagelsen og gennemførelsen af afgørelser og aktioner inden for EU, som har indvirkning på forsvarsområdet. Danmark er heller ikke forpligtet til at bidrage til finansieringen heraf.

## **2. Indhold**

### **2.1. Generelt**

Kommissionens meddelelse om En Europæisk Dagsorden for Migration af 13. maj 2015 har til formål at præsentere en samlet europæisk tilgang til migration.

Meddelelsen indeholder en række forslag til den øjeblikkelige håndtering af migrationsstrømme samt forslag til mere langsigtede initiativer til bekæmpelse af ulovlig migration og menneskesmugling, sikring af EU's ydre grænser, etablering af et stærkt fælles asylsystem samt indførelse af en ny politik for lovlig migration.

Kommissionens meddelelse indeholder forslag, der hører under henholdsvis Justitsministeriets, Udenrigsministeriets, Forsvarsministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forholdes område.

Kommissionens meddelelse har fået en central rolle i udmøntningen af DER-erklæringen. I den følgende gennemgang af forslagene i Kommissionens meddelelse foretages – i det omfang det er relevant – en sammenholdning af Kommissionens forslag og DER-erklæringen.

### **2.2. Nærmere om hovedelementerne i Kommissionens meddelelse om En Europæisk Dagsorden for Migration, herunder initiativer til op-**



## **følgning på det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd den 23. april 2015**

### Forslag om styrkelse af Frontex i Middelhavet

Kommissionen vil styrke Frontex' tilstedeværelse i Middelhavet ved at tredoble budgettet for Frontex-operationerne Triton og Poseidon. Kommissionen har allerede fremsat forslag til en ændring af budgettet for Frontex for 2015.

Det fremgår af Kommissionens meddelelse, at Kommissionen med tredoblingen af Frontex' budget ønsker at muliggøre, at Frontex kan udvide sine operationelle beføjelser og geografiske område, således at Frontex kan leve op til sit mandat om både at assistere medlemsstater under pres med udøvelsen af grænsekontrol og at udføre redningsaktioner.

Den nye operationelle plan for Triton-operationen forventes offentliggjort inden udgangen af maj 2015.

Forslaget om tredobling af budgettet til Frontex-operationerne Triton og Poseidon fremgår af DER-erklæringen.

### Omfordelingsmekanisme i nødsituationer

Som et øjeblikkeligt svar på det aktuelle pres på frontlinjemedlemsstaternes modtage- og asylsystemer og på den forventede tilstrømning af migranter til disse medlemsstater over de kommende måneder foreslår Kommissionen, at der iværksættes midlertidige foranstaltninger over for de berørte medlemsstater.

I TEUF artikel 78, nr. 3, findes hjemmel til, at Rådet på forslag fra Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet med kvalificeret flertal vedtager midlertidige foranstaltninger til fordel for den eller de medlemsstater, som står over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere.

Kommissionen har den 27. maj 2015 stillet konkret forslag om at aktivere denne mekanisme.

De midlertidige foranstaltninger vil bestå i en omfordeling af asylansøgere fra de berørte medlemsstater til de øvrige medlemsstater på baggrund af en

fordelingsnøgle. Fordelingsnøglen tager højde for BNP, indbyggertal, arbejdsløshed samt tidligere modtagne spontane asylansøgere og antal modtagne kvoteflygtninge. Omfordelingsmekanismen vil alene omfatte de asylansøgere, der har et åbenbart behov for international beskyttelse. Det forudsættes således, at der sker en screening af asylansøgerne, inden omfordelingen sker. Den egentlige asylsagsbehandling vil ske i den medlemsstat, hvortil asylansøgeren bliver omfordelt i overensstemmelse med gældende regler.

Antallet af personer, der skal være omfattet af omfordelingsmekanismen, vil blive fastlagt i Kommissionens forslag til retsakt om en midlertidig omfordelingsmekanisme.

Med henblik på en mere langsigtet løsning til håndteringen af migrationsstrømme vil Kommissionen inden udgangen af 2015 fremsætte et forslag om indførelse af et permanent omfordelingssystem i EU, der automatisk skal finde anvendelse i tilfælde af store tilstrømninger til EU. Kommissionen vil fremsætte forslaget med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V, der indeholder regler om samarbejdet om retlige og indre anliggender, herunder asylsamarbejdet.

Deltagelse i omfordelingssystemet skal ifølge Kommissionens forslag være obligatorisk, men en fordelingsnøgle vil tage højde for de indsatser, som medlemsstaterne allerede har bidraget med på frivillig basis. Det fremgår ikke nærmere af Kommissionens forslag, hvilke indsatser der vil indgå i vurderingen. Omfordelingssystemet vil omfatte asylansøgere, der har et åbenbart behov for international beskyttelse.

Af DER-erklæringen fremgår, at medlemsstaterne vil overveje mulighederne for at etablere en mekanisme til omfordeling af flygtninge, der kan finde anvendelse i nødsituationer, og hvor medlemsstaterne deltager på frivillig basis.

#### EU-genbosætningsprogram

Kommissionen vil inden udgangen af maj 2015 vedtage en henstilling vedrørende et fælles EU-genbosætningsprogram omfattende 20.000 pladser. Programmet vil omfatte alle medlemsstater, og de 20.000 pladser skal fordeles mellem medlemsstaterne på baggrund af en fordelingsnøgle. Fordelingsnøglen tager højde for BNP, indbyggertal, arbejdsløshed samt tidligere modtagne spontane asylansøgere og antal modtagne kvoteflygtninge.

Der vil ligeledes blive taget højde for de indsatser, som medlemsstaterne allerede har bidraget med på frivillig basis. Selvom genbosætningsprogrammet lægger op til, at alle medlemsstater skal deltage, er genbosætningsprogrammet ikke juridisk bindende for medlemsstaterne (der er tale om en henstilling fra Kommissionen og ikke en bindende retsakt).

Genbosætningsprogrammet skal udføres i samarbejde med UNHCR. Kommissionen vil stille yderligere 50 mio. euro til rådighed for programmet i 2015/2016 gennem Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden. Danmark deltager ikke i denne fond på grund af retsforbeholdet.

Kommissionen vil – såfremt medlemsstaterne ikke i tilstrækkeligt omfang deltager i genbosætningsprogrammet som forudsat i Kommissionens henstilling – fremsætte forslag til bindende retsakt om et obligatorisk genbosætningsprogram. Kommissionen vil fremsætte et eventuelt forslag herom med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V, der indeholder regler om samarbejdet om retlige og indre anliggender, herunder asylsamarbejdet.

Af DER-erklæringen fremgår, at medlemsstaterne vil iværksætte et første frivilligt pilotprojekt om genbosættelse i hele EU, der tilbyder pladser til personer, der er berettigede til international beskyttelse.

#### Forslag til styrkelse af Dublin- og Eurodac-forordningerne

Kommissionen vil iværksætte en række tiltag med henblik på at sikre en korrekt anvendelse af Dublin- og Eurodac-forordningerne.

For så vidt angår Eurodac-forordningen og problemet med manglende optagelse af fingeraftryk i nogle medlemsstater vil Kommissionen vedtage retningslinjer for, hvorledes medlemsstaterne på systematisk vis kan optage fingeraftryk af asylansøgere og migranter samtidig med, at det sker i overensstemmelse med de pågældendes grundlæggende rettigheder. Kommissionen vil tillige overveje mulighederne for at indføre øvrige biometriske identifikationsmåder i Eurodac-systemet, herunder f.eks. ansigtsgenkendelse gennem digitale fotos.

Det fremgår af Dublin-forordningen, at Kommissionen senest den 21. juli 2016 skal fremlægge en rapport om anvendelsen af Dublin-forordningen og i givet fald foreslå nødvendige ændringer. Det fremgår af Kommissionens meddelelse, at såfremt evalueringen konkluderer, at der er en ulige fordeling af asylansøgere i medlemsstaterne, og at etableringen af en om-

fordelingsmekanisme og et EU-genbosætningsprogram ikke ”retter op” herpå inden da, vil Kommissionen være klar til at iværksætte nødvendige ændringer af Dublin-forordningen med henblik på at opnå en mere retfærdig fordeling af asylansøgere i Europa.

Det fremgår af DER-erklæringen, at der skal indsættes teams fra Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) i de medlemsstater, der er i frontlinjen, med henblik på fælles behandling af asylansøgninger, herunder registrering og optagelse af fingeraftryk.

### Forslag til styrkelse af det fælles europæiske asylsystem

Kommissionen vil iværksætte tiltag med henblik på en fuld og sammenhængende implementering i medlemsstaterne af de retsakter, der er omfattet af det fælles europæiske asylsystem, herunder asylproceduredirektivet, kvalifikationsdirektivet m.v.

Tiltagene omfatter bl.a. indførelse af en ny systematisk monitoreringsproces af implementeringen af asylretsakterne i medlemsstaterne (en evalueringmekanisme) samt indførelse af et sæt kvalitetsindikatorer til medlemsstaterne for så vidt angår modtageforhold og asylprocedurer. Kommissionen vil derudover have større fokus på at anvende sanktionsmulighederne over for medlemsstater, der ikke implementerer asylregelsættet korrekt i national lovgivning.

Derudover vil Kommissionen iværksætte tiltag med henblik på yderligere styrkelse af det fælles europæiske asylsystem. I TEUF er der hjemmel til at indføre en ensartet asylstatus for tredjelandsstatsborgere, der gælder i hele EU.<sup>1</sup> Kommissionen vil i den forbindelse igangsætte en bred debat om de langsigtede muligheder for et EU asylkodeks, regler vedrørende gensidig anerkendelse af asylafgørelser blandt medlemsstaterne samt indførelse af en fælles europæisk asylsagsbehandling.

Det fremgår af DER-erklæringen, at EU skal udvirke, at alle medlemsstater hurtigt og fuldstændigt gennemfører det fælles europæiske asylsystem i national ret og effektivt implementerer det.

### Fælles europæisk system for grænsevagter

---

<sup>1</sup> Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde artikel 78, nr. 2, litra a.

Kommissionen vil i 2016 igangsætte en drøftelse af, hvorledes samarbejdet mellem medlemsstaternes grænsevagter kan styrkes yderligere. På baggrund af disse drøftelser vil Kommissionen arbejde frem mod at indføre et fælles europæisk system for grænsevagter og en fælles europæisk kystvagt.

DER-erklæringen indeholder ikke forslag vedrørende fælles grænsevagter.

### Initiativer på udsendelsesområdet

Kommissionen vil arbejde på at øge gennemførelsen af udsendelser af ulovlige migranter ved at samarbejde med tredjelande med henblik på, at disse overholder deres internationale forpligtelser til at tage egne statsborgere tilbage. I den forbindelse nævnes Kommissionens pilotprojekt om udsendelse til Pakistan og Bangladesh som et ledende eksempel.

Kommissionen vil derudover sætte fokus på medlemsstaternes anvendelse af udsendelsesdirektivet<sup>2</sup> ved en mere indgående monitorering heraf. Udsendelsesdirektivet har til formål at fastsætte klare, gennemsigtige og ensartede regler for medlemsstaternes tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold.

Kommissionen henviser i den forbindelse til, at den nye Schengen-evalueringsmekanisme netop omfatter evaluering af medlemsstaternes anvendelse af udsendelsesdirektivet. Kommissionen forventes ligeledes snart at offentliggøre en håndbog, der udstikker retningslinjer, anbefalinger og best practice til medlemsstaterne på udsendelsesområdet.

Endelig vil Kommissionen fremsætte forslag om en ændring af Frontex-forordningen<sup>3</sup> med henblik på at styrke Frontex' rolle i forbindelse med udsendelse. Det fremgår af Kommissionens meddelelse, at Frontex på nuværende tidspunkt alene kan koordinere udsendelsesoperationer, men ikke har mandat til selv at initiere sådanne operationer.

Det fremgår af DER-erklæringen, at Kommissionen opfordres til at mobilisere alle redskaber for at fremme oprindelseslandes og transitlandes tilbagetagelse af ulovlige økonomiske migranter i tæt samarbejde med Den

---

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

<sup>3</sup> Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 af 26. oktober 2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser.

Internationale Organisation for Migration (IOM), herunder gennemførelse af EU's tilbagetagelsesaftaler og nationale tilbagetagelsesaftaler med tredjelande. Det fremgår tillige af DER-erklæringen, at der skal oprettes et nyt tilbagesendelsesprogram med henblik på hurtig tilbagesendelse af ulovlige migranter fra de medlemsstater, der er i frontlinjen, under koordinering af Frontex.

### Forslag til bekæmpelse af menneskesmuglere

Kommissionens forslag til bekæmpelse af menneskesmugling fremgår af DER-erklæringen. Heri blev den Høje Repræsentant for Udenrigsanliggender Federica Mogherini anmodet om at forberede en mulig militær EU operation i Middelhavet med det formål at identificere, tilbageholde og ødelægge fartøjer, inden de anvendes af menneskesmuglerne.

På baggrund af mødet i Det Europæiske Råd den 23. april 2015 udarbejdede EU's Fælles Udenrigstjeneste således et krisestyringskoncept (CMC) for en mulig militær operation det sydlige og centrale Middelhavsområde med det formål at identificere, tilbageholde og ødelægge fartøjer, inden de anvendes af menneskesmuglerne.

På det fælles rådsmøde (udenrigs- og forsvarsanliggender) den 18. maj 2015 blev vedtaget såvel krisestyringskonceptet som rådsafgørelse ((FUSP) 2015/778) om etablering af en militær operation inden for rammerne af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (CSDP) til at ødelægge menneskesmuglingsnetværk i det sydlige og centrale Middelhav (EU-NAVFOR MED).

Ifølge rådsafgørelsen vil indsatsen være inddelt i tre faser: (i) støtte opsøring og overvågning af migrationsnet gennem indsamling af oplysninger og patruljering på åbent hav i overensstemmelse med folkeretten; (ii) gennemføre bording, ransagning, beslaglæggelse og omdirigering på åbent hav af fartøjer, der mistænkes for at blive anvendt til menneskesmugling eller menneskehandel, på de betingelser, der er fastlagt i gældende folkeret samt i overensstemmelse med en eventuel relevant resolution fra FN's Sikkerhedsråd eller efter samtykke fra den pågældende kyststat gennemføre bording, ransagning, beslaglæggelse og omdirigering på åbent hav eller i den pågældende stats territorialfarvand og indre farvande af fartøjer, der mistænkes for at blive anvendt til menneskesmugling eller menneskehandel; og (iii) i overensstemmelse med en eventuel relevant resolution fra FN's Sikkerhedsråd eller efter samtykke fra den pågældende kyststat træffe alle nødvendige foranstaltninger over for et fartøj og tilhørende aktiver,

herunder bortskaffe dem eller gøre dem ubrugelige, hvis de mistænkes for at blive anvendt til menneskesmugling eller menneskehandel, på den pågældende stats område på de betingelser, der er fastlagt i den pågældende resolution eller det pågældende samtykke.

Selve lanceringen af operationen vil ske ved en ny rådsafgørelse.

Drøftelserne vedrørende en resolution fra FN's sikkerhedsråd pågår, ligesom det er tilfældet for en aftale om samtykke fra Libyen.

#### Forslag vedrørende partnerskaber med tredjelande med henblik på håndtering af migrationsstrømme

Kommissionen vil støtte de tredjelande, der allerede huser et stort antal flygtninge, yderligere. Dette skal primært ske via etablering eller udvikling af regionale udviklings- og beskyttelsesprogrammer hhv. i Nordafrika, på Afrikas Horn og i Mellemøsten.

Kommissionen har taget initiativ til at koordinere to nye regionale udviklings- og beskyttelsesprogrammer bl.a. med fokus på migrations- og flygtningerelateret samarbejde med og mellem myndigheder i de to regioner: Det nordlige Afrika (Marokko, Algeriet, Tunesien, Libyen, og Egypten såvel som visse aktiviteter med Niger og Mauretanien) samt Afrikas Horn (Etiopien, Kenya, Sudan og evt. Sydsudan). Den nærmere planlægning er drevet af de deltagende lande i et konsortium og således ikke af Kommissionen alene. Italien ventes at lede programmet i Nordafrika, mens Nederlandene ventes at lede programmet på Afrikas Horn.

Danmark leder det nuværende regionale udviklings- og beskyttelsesprogram i Jordan, Libanon og Irak.

Derudover vil et migrationscenter blive etableret i Niger i slutningen af 2015. Centeret vil i samarbejde med Den Internationale Organisation for Migration (IOM), UNHCR og de nigerske myndigheder arbejde med styrkelse af viden, lokal beskyttelse, genbosætningsmuligheder samt frivillige hjemsendelse.

I tillæg til planlægningen af den militære operation, EUNAVFOR MED, forventes EU ligeledes under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (CSDP), at udvide indsatsen til bekæmpelse af illegal migration i allerede igangværende civile CSDP-missioner, herunder bl.a. i Niger (EUCAP Sa-

hel Niger). Herudover vil der blive afholdt et topmøde mellem EU og den Afrikanske Union på Malta den 6.-7. november 2015 med specielt fokus på migration.

Det fremgår af DER-erklæringen, at EU vil styrke samarbejdet med tredjelande om bl.a. grænsekontrol og bekæmpelse af menneskesmugling. Samarbejdet skal bl.a. omfatte landene i Nordafrika og Afrikas Horn, Tyrkiet, Mali, Niger og Libyen.

#### Forslag med henblik på at adressere grundlæggende årsager til irregulær og tvungen migration

Kommissionen anfører behovet for at adressere grundlæggende årsager til irregulær migration og tvungen fordrivelse, herunder borgerkrige, forfølgelse, fattigdom og klimaforandringer. I den sammenhæng henvises til alle relevante udviklingsinstrumenter i EU-regi, herunder udviklingsbistand og humanitær bistand. I den forbindelse understreges behovet for at styrke partnerskabet med oprindelses- og transitlande samt at sikre anvendelsen af relevante bilaterale og regionale bistandsinstrumenter.

Herudover skal EU-delegationer i relevante lande forstærke deres fokus på og rapportering vedr. migrationsbevægelser i bred forstand. Det vil blive sikret ved udstationering af europæiske forbindelsesofficerer på migrationsområdet. Forslaget om udstationering af europæiske forbindelsesofficerer på migrationsområdet fremgår af DER-erklæringen.

#### Forslag vedrørende styrkelse af udviklingsfordele for oprindelseslandene

Kommissionen understreger i meddelelsen, at EU's migrationspolitik også skal støtte udviklingen i oprindelseslandene. EU vil arbejde for, at FN's nye globale udviklingsmål ("Sustainable Development Goals") inden for rammerne af FN's kommende udviklingsdagsorden (post-2015) kommer til at omfatte migrationsrelaterede mål sammen med områder som fremme af værdigt arbejde, beskæftigelse af unge, løn og sociale beskyttelsespolitikker, der kan bidrage til at skabe grobund for bedre økonomiske muligheder i oprindelseslande. Samtidig vil EU fortsat have fokus på vigtigheden af at udnytte de positive effekter af migration som et middel til at implementere post-2015 dagsordenen. Dette komplementerer EU's arbejde med mobilitetspartnerskaber samt bestræbelserne på at indarbejde migrationsaspekter på centrale udviklingsområder.



Det fremgår af DER-erklæringen, at Kommissionen opfordres til at mobilisere alle redskaber for at fremme oprindelseslandes og transitlandes tilbagetagelse af ulovlige økonomiske migranter i tæt samarbejde med Den Internationale Organisation for Migration (IOM), herunder gennem udviklingssamarbejde.

#### Forslag vedrørende en ny politik om lovlig migration

Kommissionen præsenterer en ny politik om lovlig migration. Hensigten er at få skabt en attraktiv ordning for højt kvalificerede tredjelandstatsborgere og værktøjer til at kunne identificere sektorer, der vil få brug for arbejdskraft. Der arbejdes f.eks. på en forbedring af EU's direktiv om Blue Card-ordningen<sup>4</sup>, større fokus på allerede eksisterende redskaber, som EU-Migration-portalen og EURES-portalen samt en forbedring af anerkendelsen af indvandreres kvalifikationer optjent i deres eget land. Kommissionen vil som led i planen etablere en platform for dialog med forretningslivet og arbejdsmarkedets parter for at kunne modtage deres input.

Kommissionen vil desuden sikre bedre håndhævelse og anvendelse af sanktionsdirektivet<sup>5</sup>, som forbyder beskæftigelse af tredjelandstatsborgere, som ikke har ret til at opholde sig i Europa.

DER-erklæringen indeholder ikke forslag vedrørende lovlig migration.

#### Initiativer vedrørende effektiv integration

Det følger af Kommissionens meddelelse, at for at migrationspolitikken kan blive en succes, skal den underbygges af effektive integrationspolitikker. Initiativer på integrationsområdet hører under medlemsstaternes kompetence, men EU kan støtte statslige, kommunale og lokale integrationsprojekter via Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF), Den Europæiske Regionale Udviklingsfond (ERDF) og Den Europæiske Socialfond (ESF).

I perioden 2014-2020 skal mindst 20 pct. af midlerne i ESF bidrage til social integration, hvilket omfatter foranstaltninger til integration af indvan-

---

<sup>4</sup> Rådets direktiv 2009/50/EF af 24. maj 2009 om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse.

<sup>5</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009 om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

drere med særligt fokus på asylansøgere og flygtninge samt børn. Fondene kan støtte målrettede initiativer for at styrke sprogkunderskaber og faglige kvalifikationer, forbedre adgangen til tjenesteydelser, fremme adgangen til arbejdsmarkedet og uddannelse og fremme kontakt mellem forskellige kultursamfund samt oplysningskampagner rettet mod både indvandrere og værtssamfund.

DER-erklæringen indeholder ikke forslag vedrørende integration.

### **3. Gældende dansk ret**

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

En eventuel omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning vil ikke ændre på dette, idet det følger af aftalen "Danmark i Europol", at aftalepartierne ikke vil tilvælge retsakter på asyl- og indvandringsområdet.

Danmark deltager dog i Dublin- og Eurodac-forordningerne via en parallelaftale. Det følger af aftalen "Danmark i Europol", at aftalepartierne vil tilvælge Dublin- og Eurodac-forordningerne, såfremt retsforbeholdet omdannes til en tilvalgsordning. Efter et eventuelt tilvalg vil Danmark deltage på overstatsligt grundlag.

Det følger af artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling, at Danmark inden seks måneder efter at Rådet har truffet foranstaltning om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne kan træffe foranstaltning om, hvorvidt det vil gennemføre foranstaltningen i sin nationale lovgivning. Danmark har gennemført alle Schengen-relaterede retsakter i national lovgivning. Danmarks deltagelse i Schengen-samarbejdet er på mellemstatsligt grundlag. Det følger af aftalen "Danmark i Europol", at aftalepartierne vil tilvælge alle fremtidige Schengen-relaterede retsakter, såfremt retsforbeholdet omdannes til en tilvalgsordning. Efter disse tilvalg vil Danmark deltage i Schengen-samarbejdet på overstatsligt grundlag.

Danmark har et fast nationalt genbosætningsprogram i samarbejde med UNHCR, hvorefter Danmark tager 1.500 kvoteflygtninge over en 3-årig periode.

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

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

Danmark vil på grund af retsforbeholdet ikke være omfattet af Kommissionens forslag, som bliver fremsat med hjemmel i TEUF, tredje del, kapitel V, om samarbejdet om retlige og indre anliggender, herunder asylsamarbejdet.

Danmark er derfor ikke omfattet af Kommissionens forslag om etablering af et obligatorisk omfordelingssystem – det gælder hverken et midlertidigt system med hjemmel i TEUF artikel 78, nr. 3 og et permanent system med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V –, initiativer til styrkelse af det fælles europæiske asylsystem, initiativerne vedrørende lovlig migration og de initiativer vedrørende effektiv integration, der finansieres gennem Asyl-, Migration og Integrationsfonden.

Såfremt Kommissionen på et tidspunkt måtte stille et ændringsforslag til Dublin-forordningen, som Danmark i dag deltager i via en parallelaftale, kan det få lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark i forhold til Danmarks deltagelse i Dublin-samarbejdet.

Danmark vil på grund af forsvarsforbeholdet ikke være omfattet af CSDP-operationen til at ødelægge menneskesmuglingsnetværk i det sydlige og centrale Middelhav (EUNAVFOR MED), og bidrager ej heller til finansieringen heraf. Igangsættelsen af operationen ventes ikke umiddelbart at få konsekvenser for danske bidrag til Frontex, omend man fra dansk side løbende er opmærksom på hensynet til forsvarsforbeholdet i den videre konkrete planlægning af operationen og det eventuelle samarbejde mellem EUNAVFOR MED og Frontex.

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

Kommissionens meddelelse udgør en ramme for EU's asyl- og migrationspolitik. Når der foreligger konkrete forslag til udmøntning af meddelelsen, vil de eventuelle statsfinansielle konsekvenser for Danmark kunne fastlægges.

## **5. Høring**

Der er foretaget høring af Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde, jf. pkt. 10 nedenfor.

## **6. Nærhedsprincippet**

Meddelelsen indeholder ikke konkrete forslag til retsakter, hvorfor nærhedsprincippet ikke er relevant at overveje.

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

Der ses ikke at foreligge officielle holdninger fra medlemsstaterne til de enkelte forslag i Kommissionens meddelelse. Dog ses samtlige medlemsstater at støtte op om at øge støtten til Frontex-operationerne Triton og Poseidon.

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

Regeringen ser positivt på, at Kommissionen i sin meddelelse præsenterer en helhedsorienteret tilgang til migration. Visse af Kommissionens forslag, herunder særligt forslaget om etablering af et obligatorisk omfordelingssystem, går længere end det, som stats- og regeringscheferne blev enige om på det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd den 23. april 2015.

Danmark er på grund af retsforbeholdet ikke omfattet af Kommissions forslag, der bliver stillet med hjemmel i TEUF, tredje afsnit, kapitel V om samarbejdet om retlige og indre anliggender. Danmark er således bl.a. ikke omfattet af Kommissionens forslag om at omfordele asylansøgere internt blandt EU-medlemsstaterne, forslagene til styrkelse af det fælles europæiske asylsystem samt forslagene vedrørende lovlig migration.

Danmark vil på grund af forsvarsforbeholdet ikke være omfattet af en militær operation inden for rammerne af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (CSDP) i det sydlige og centrale Middelhav.

## **9. Europa-Parlamentet**

DER-erklæringen blev drøftet i Europa-Parlamentet den 29. april 2015, hvorefter Europa-Parlamentet afgav en udtalelse om DER-erklæringen.

Hovedbudskaberne i Europa-Parlamentets udtalelse er, at Kommissionen bør tydeliggøre Frontex' mandat, således at dets geografiske område udvi-

des, og udvide Frontex' mandat med henblik på udførelse af redningsoperationer, der bør etableres et system for obligatorisk omfordeling af asylansøgere blandt EU-medlemsstaterne på baggrund af en fordelingsnøgle og medlemsstaterne bør vedtage de hårdest mulige sanktioner over for menneskesmuglere.

Kommissionens meddelelse om en EU Dagsorden for Migration blev drøftet i Europa-Parlamentet den 20. maj 2015, men Europa-Parlamentet har endnu ikke afgivet en udtalelse om Kommissionens meddelelse.

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

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde.

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

Justitsministeren og udenrigsministeren orienterede den 22. april 2015 mundtligt Folketingets Europaudvalg vedrørende håndteringen af migrationsstrømme i Middelhavsområdet på baggrund af drøftelserne på henholdsvis jumborådsmødet (udenrigsanliggender samt retlige og indre anliggender) den 20. april 2015 samt rådsmødet (almindelige anliggender) den 21. april 2015 forud for det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd den 23. april 2015

Kommissionens meddelelse af 13. maj 2015 har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg. Folketingets Europaudvalg blev dog skriftligt orienteret om de danske bidrag til Frontex den 18. maj 2015 i form af en orienteringsnotits.