



JUSTITS MINISTERIET

Dato: 25. maj 2023
Kontor: Internationalt kontor
Sagsbeh: Line Herbæk Larsen
Sagsnr.: 2023-60-0258
Dok.: 2860202

Samlenotat for sager på Justitsministeriets område, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. juni 2023

Side:

3-5	Punkt 1	Forhindring af sikkerhedsudfordringer: vurdering af Intelligence Advisory Board	<i>Præsentation og statusdrøftelse</i>
6-9	Punkt 2	Bekæmpelse af voldelig højre-ekstremisme og terrorisme	<i>Meningsudveksling</i>
10-12	Punkt 3	Adgang til data for effektiv retshåndhævelse ”going dark”	<i>Statusdrøftelse</i>
13-19	Punkt 4	Direktiv om strategiske retssager mod offentlig deltagelse (anti-SLAPP-direktivet)	<i>Generel indstilling</i>
20-29	Punkt 5	Forslag til ændring af direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor	<i>Generel indstilling</i>
30-44	Punkt 6	Direktiv om bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet	<i>Generel indstilling</i>
45-59	Punkt 7	Direktiv om sanktioner mv. fsva. overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger	<i>Generel indstilling</i>
60-71	Punkt 8	Direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver	<i>Generel indstilling</i>

72-75	Punkt 9	Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)	<i>Statusdrøftelse</i>
	Punkt 10	Ruslands aggression mod Ukraine: efterforskning og retsforfølgning af overtrædelser af EU's restriktive foranstaltninger	<i>Afventer</i>
76-78	Punkt 11	Retlige aspekter af kampen mod organiseret kriminalitet: effektive efterforskninger og fundamentale rettigheder	<i>Meningsudveksling</i>
79-81	Punkt 12	Rådskonklusioner om sikkerheden for LGBTIQ-personer i Europa	<i>Godkendelse</i>
82-93	Punkt 13	EU's tiltrædelse til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	<i>Statusdrøftelse</i>

Punkt 1. Forhindring af sikkerhedsudfordringer: vurdering af Intelligence Advisory Board

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. juni 2023 med henblik på dels en præsentation og dels en statusdrøftelse. Der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til det nærmere indhold af drøftelsen. Der er dog forventeligt tale om en fortsættelse af tidligere drøftelse i TWP-regi (Terrorism Working Party) vedrørende konsekvenserne og betydningen af krigen i Ukraine for terrortruslen mod Europa. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man overordnet positiv over for en drøftelse af implikationerne af krigen i Ukraine, herunder for terrortruslen mod Europa.

2. Baggrund

Intelligence Advisory Board Point of Contact (IAB PC) briefede på et møde i Rådets arbejdsgruppe for terrorbekæmpelse, Terrorism Working Party (TWP), den 15. februar 2023 om et projekt vedrørende konsekvenserne og betydningen af krigen i Ukraine for terrortruslen mod Europa. Intelligence Advisory Board (IAB) repræsenterer sikkerheds- og indenrigsefterretningstjenesterne fra EU-medlemsstaterne samt Norge, Schweiz og Storbritannien.

IAB anvendes til at kommunikere tjenesternes perspektiver, erfaringer og rådgivning mv. på en række bredere sikkerheds- og efterretningsrelaterede emner, herunder også terrorbekæmpelse, som dog primært henhører under forummet Counter Terrorism Group (CTG).

Det fremgår af EU's seneste trusselsvurdering inden for terrorbekæmpelsesområdet for 1. halvår af 2023, at Ruslands uprovokerede og uberegtigede militære aggression mod Ukraine hidtil har haft begrænsede konsekvenser for terrortruslen i EU, men at de mellemlange og langsigtede konsekvenser kan være betydelige.

Center for Terroranalyse (CTA) i Politiets Efterretningstjeneste (PET) vurderer, at krigen i Ukraine på nuværende tidspunkt ikke har direkte indflydelse på terrortruslen i Danmark, men krigen udgør aktuelt en destabiliserende faktor, der har potentiale til at påvirke udviklingen i trusselsbilledet i Europa via f.eks. økonomisk recession, energi- og forsyningsproblematikker, misinformation samt fremmedkrigerproblematik.

På sigt kan terrortruslen i Europa, herunder i Danmark, bl.a. blive påvirket via ekstremistiske aktørers erhvervelse af våben, der i dag finder anvendelse i krigen i Ukraine, med henblik på at ramme mål i Europa.

Vurderingen er baseret på efterretninger, der er blevet behandlet før den 1. marts 2023.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen i forbindelse med rådsmødet for retlige og indre anliggender den 8.-9. juni 2023 med henblik på dels en præsentation og dels en statusdrøftelse. Der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til det nærmere indhold af statusdrøftelsen. Der er dog forventeligt tale om en fortsættelse af tidligere drøftelse i TWP-regi af konsekvenserne og betydningen af krigen i Ukraine for terrortruslen mod Europa.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

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

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv økonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser af de øvrige EU-medlemsstaters holdninger til dagsordenspunktet.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man overordnet positiv over for en drøftelse af implikationerne af krigen i Ukraine, herunder for terrortruslen mod Europa.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Punkt 2. Bekæmpelse af voldelig højreekstremisme og terrorisme

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. juni 2023 med henblik på en meningsudveksling. Der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til det nærmere indhold af meningsudvekslingen. Der er dog forventeligt tale om en fortsættelse af tidligere drøftelser vedrørende bekæmpelse af voldelig højreekstremisme og terrorisme. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man overordnet positiv over for en meningsudveksling vedrørende bekæmpelse af voldelig højreekstremisme og terrorisme.

2. Baggrund

Truslen fra voldelig højreekstremisme og terrorisme blev oprindeligt sat på dagsorden i Rådets arbejdsgruppe for terrorbekæmpelse, Terrorism Working Party (TWP), under det daværende finske EU-formandskab i 2019. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. oktober 2019 besluttede EU's justits- og indenrigsministre at fortsætte arbejdet med at bekæmpe truslen fra voldelig højreekstremisme. Arbejdet er baseret på følgende fire arbejdsområder: 1) at skabe et bedre situationsbestemt overblik over voldelig højreekstremisme og terrorisme, 2) at udvikle og dele god praksis for, hvordan man kan styrke forebyggelse, opdagelse og italesættelse af alle former for voldelig ekstremisme og terrorisme, 3) at italesætte spredningen af ulovligt højreekstremistisk indhold online og offline, samt 4) at samarbejde med centrale tredjelande, herunder ved at behandle emnet i terrorbekæmpelsesfora. Truslen fra voldelig højreekstremisme og terrorisme

har senest været på dagsordenen i TWP-regi under det svenske formandskab, hvor en opdatering af de fire arbejdsområder er under udarbejdelse.

Det fremgår af EU's seneste trusselsvurdering inden for terrorbekæmpelsesområdet for 1. halvår af 2023, at truslen fra voldelig højreekstremisme er stigende i flere EU-medlemsstater. Den voldelige højreekstremistiske scene i Europa er ikke ensartet, men er fragmenteret, lederløs og omfatter flere mindre grupperinger, som adskiller sig fra hinanden med hensyn til medlemskab, struktur og ideologi.

Center for Terroranalyse (CTA) i Politiets Efterretningstjeneste (PET) vurderer, at terrortruslen fra højreekstremister i Danmark er i niveauet "generel". Trusselsbilledet er præget af udviklingen i den virtuelle verden, hvor der kontinuerligt opstår nye grupper og mødesteder, som formidler stadig mere ekstreme, voldsfremmende narrativer, der i stigende grad inspireres af konspirationsteorier.

CTA vurderer, at der er et stigende antal danske mindreårige i virtuelle højreekstremistiske internationale miljøer, herunder unge med psykiske lidelser eller andre sårbarhedsproblematikker.

CTA vurderer, at det mest sandsynlige højreekstremistiske terrorangreb i Danmark er et angreb, der udføres af en soloterrorist eller en mindre gruppe af personer, der er radikaliseret online og/eller befinder sig i periferien af et højreekstremistisk fysisk miljø. CTA vurderer på den baggrund, at der udgår en særlig trussel fra personer, der er sårbare over for radikalisering, og som kan finde identitet, inspiration og fællesskabsfølelse i højreekstremistiske virtuelle miljøer

CTA vurderer, at truslen fra højreekstremisme i Vesten fortsat er betydelig. Antallet af højreekstremistiske angreb i Vesten har generelt fluktueret over tid, men der har i det seneste år ikke været større angreb, som har inspireret til efterfølgende copycat-angreb. Alle gennemførte højreekstremistiske terrorangreb i 2021 og 2022 blev udført af soloterrorister. I sager om afværgede terrorangreb var der ligeledes primært tale om soloaktører.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen i forbindelse med rådsmødet for retlige og indre anliggender den 8.-9. juni 2023 med henblik på en meningsudveksling. Der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til det nærmere indhold af meningsudvekslingen. Der er dog forventeligt tale om en fortsættelse af tidligere drøftelser i TWP-regi af truslen fra voldelig højreekstremisme og terrorisme.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

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

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv økonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser af de øvrige EU-medlemsstaters holdninger til dagsordenspunktet.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man overordnet positiv over for en meningsudveksling vedrørende bekæmpelse af den voldelige højreekstremisme og terrorisme.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Punkt 3. Adgang til data for effektiv retshåndhævelse ”going dark”

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. juni 2023 med henblik på en meningsudveksling. Der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til det nærmere indhold af meningsudviklingen. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man positiv i forhold til at sikre myndighederne adgang til data med henblik på effektiv retshåndhævelse i en digital æra.

2. Baggrund

Bekæmpelse af organiseret kriminalitet i lyset af den tiltagende digitalisering har været en tilbagevendende drøftelse under det svenske formandskab i det første halvår af 2023. Sagen har tidligere været drøftet på det uformelle rådsmøde for retlige og indre anliggender den 26.-27. januar 2023, ligesom sagen efterfølgende har været på dagsordenen ved møder i Koordinationsudvalget vedrørende Politisamarbejde og Retligt Samarbejde i Straffesager (CATS) og i Den Stående Komité for det Operationelle Samarbejde om den Indre Sikkerhed (COSI).

Drøftelserne har bl.a. fokuseret på bekæmpelse af organiseret kriminalitet i den digitale æra, herunder at sikre effektiv adgang til data for retshåndhævende myndigheder, hvilket udgør en stadig større udfordring.

Herudover er der iværksat et arbejde med at etablere en højniveau-ekspertgruppe om adgang til data for effektiv retshåndhævelse. Gruppen har til formål 1) at etablere en platform bestående af myndigheder, akademikere og relevante organisationer, som kan løse udfordringerne med at få adgang til data til retshåndhævelsesformål, 2) at formulere en strategisk vision om, hvordan de nuværende og fremtidige udfordringer relateret til de teknologiske udviklinger kan adresseres, og 3) at foreslå anbefalinger til, hvordan EU's politik og lovgivning kan imødegå behovet for at tilgå data til retshåndhævelsesformål.

3. Formål og indhold

Der er under dagsordenspunktet lagt op til en meningsudveksling om adgang til data for effektiv retshåndhævelse. Der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til det nærmere indhold af meningsudvekslingen.

Det er dog muligt, at meningsudvekslingen bl.a. vil følge op på drøftelserne under det uformelle rådsmøde for retlige og indre anliggender den 26.-27. januar 2023, hvor der bl.a. var fokus på adgang til elektroniske beviser og til krypteret kommunikation mv.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

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

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser, da der alene er tale om en meningsudveksling.

Økonomiske konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv økonomiske konsekvenser, da der alene er tale om en meningsudveksling.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Meningsudvekslingen i sig selv giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Medlemsstaterne forventes at være generelt positivt indstillede i forhold til at sikre myndighederne adgang til data med henblik på effektiv retshåndhævelse i en digital æra.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er generelt positivt indstillet over for EU's fokus på kampen mod organiseret kriminalitet i lyset af den tiltagende digitalisering.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Punkt 4. Direktiv om strategiske retssager mod offentlig deltagelse (anti-SLAPP)

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

Revideret notat. Ændringerne er markeret med streg i marginen.

KOM (2022) 177

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. december 2022 med henblik på vedtagelse af en generel indstilling. Kommissionen har den 27. april 2022 fremsat ovennævnte direktivforslag, som har til formål at beskytte personer, der engagerer sig offentligt, herunder særligt journalister og rettighedsforkæmpere, imod åbenbart grundløse eller urimelige retssager, der ikke tjener et egentlig retligt formål, men som alene indledes for at chikanere eller "lukke munden" på personerne. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold og har derfor hverken lovgivningsmæssige eller direkte statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for forslaget. Det problem, som forslaget sigter mod at løse, ses dog ikke at være en udfordring i Danmark.

2. Baggrund

Åbenbart grundløse eller urimelige (strategiske) retssager mod offentligt engagement (på engelsk forkortet "SLAPP") er ifølge forslaget et nyt og stigende problem i EU. Kommissionen fremsatte på den baggrund ovennævnte direktivforslag den 27. april 2022. Direktivforslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 81, stk. 2, litra f, og er derfor omfattet af retsforbeholdet. Forslaget er omfattet af den almindelige lovgivningsprocedure og kan vedtages med kvalificeret flertal.

Ved "personer der engagerer sig offentligt" skal forstås personer, som er involveret i beskyttelsen af offentlighedens interesser på den ene eller anden måde, eksempelvis gennem journalistik eller politisk aktivisme.

Åbenbart grundløse eller urimelige retssager mod sådanne personer er en særligt skadelig form for chikane og intimidering, da der typisk er tale om overdrevne retssager indledt af magtfulde enkeltpersoner, lobbygrupper, selskaber eller statslige organer mod parter, der giver udtryk for kritik eller kommunikerer budskaber, som er ubehagelige for sagsøgerne, om et emne af offentlig interesse. Retssagerne er kendetegnet ved, at der ikke er tale om udøvelse af retten til klage eller domstolsprøvelse, men derimod intimidering af de sagsøgte og dræn af deres ressourcer med det endelige mål at opnå en afskrækkende virkning fra at fortsætte arbejdet og bringe den sagsøgte til tavshed nu og i fremtiden.

Forslaget bygger på princippet om, at et sundt demokrati kræver, at borgerne kan deltage aktivt i den offentlige debat uden utilbørlig indblanding fra offentlige myndigheder eller andre magtfulde interesser. Journalister, menneskerettighedsforkæmpere, akademikere og forskere er med til at fremme den offentlige debat og spiller en afgørende rolle som vagthunde i forhold til spørgsmål af legitim offentlig interesse og skal derfor være i stand til at udføre deres aktiviteter effektivt og uden bekymring for grundløse repressalier.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. juni 2023 med henblik på vedtagelse af en generel indstilling.

Forslaget har til formål at beskytte personer, der engagerer sig offentligt, mod SLAPP og forhindre, at denne type sager spreder sig yderligere i EU. Forslaget er et tiltag under handlingsplanen for europæisk demokrati, som har til formål at styrke mediepluralisme og mediefrihed i EU.

Der findes ifølge forslaget i øjeblikket ikke specifikke beskyttelsesforanstaltninger mod strategiske retssager mod offentligt engagement (SLAPP) i nogen medlemsstater, ligesom der ikke findes EU-regler vedrørende fænomenet. Forslaget har på den baggrund til formål at

indføre en fælles EU-forståelse af fænomenet SLAPP, indføre retssikkerhedsgarantier og give domstolene effektive midler til at håndtere SLAPP-sager og de potentielle mål for sådanne retssager værktøjer til at forsvare sig. Forslaget har endvidere til formål at beskytte EU-borgere mod SLAPP-sager, der indledes i tredjelande.

Der lægges op til, at de i forslaget indeholdte retssikkerhedsgarantier mv. skal finde anvendelse i sager med grænseoverskridende virkninger.

Direktivforslaget indeholder i kapitel II fælles regler om retssikkerhedsgarantier. Med forslaget lægges der i den forbindelse bl.a. op til, at medlemsstaterne skal sikre, at en domstol, der behandler retssager mod offentligt engagement, kan acceptere, at ikke-statslige organisationer, der beskytter eller fremmer rettighederne for personer, der engagerer sig offentligt, kan deltage i sagen enten til støtte for sagsøgte eller for at give oplysninger (såkaldt biintervention).

Der lægges med direktivforslagets kapitel III op til at indføre regler om tidlig afvisning af åbenbart grundløse retssager mod offentligt engagement. Direktivforslaget indeholder således regler om, at der kan ske afvisning af sagen, hvis kravet mod sagsøgte er helt eller delvist åbenbart grundløst, at hovedsagen skal udsættes på sagsøgtes anmodning om tidlig afvisning, og at anmodninger om tidlig afvisning skal behandles efter en fremskyndet procedure. Endvidere indføres der med forslaget omvendt bevisbyrde, således at hvis sagsøgte anmoder om tidlig afvisning på grund af, at sagen er åbenbart grundløs, påhviler det sagsøger at løfte bevisbyrden for, at dette ikke er tilfældet. Medlemsstaterne skal endelig sikre, at en afgørelse om afslag på eller tilkendelse af tidlig afvisning kan påklages.

Direktivforslagets kapitel IV omhandler retsmidler mod urimelige retssager. Forslaget indeholder i den forbindelse regler om, at en sagsøger, der har anlagt en urimelig retssag mod offentligt engagement, skal betale alle sagsomkostninger, herunder advokatbistand til sagsøgte, og regler om, at enhver fysisk eller juridisk person, der lider skade som følge af urimelige retssager mod offentligt engagement,

kan kræve og opnå fuld erstatning for skaden. Forslaget forpligter samtidig medlemsstaterne til at fastsætte bestemmelser om, at domstole, som behandler urimelige retssager mod offentligt engagement, har mulighed for at pålægge den sagsøgende part sanktioner, som er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

Med direktivforslagets kapitel V lægges der op til at indføre regler om beskyttelse mod retsafgørelser fra tredjelande. Medlemsstaterne skal efter forslaget sikre, at anerkendelse og fuldbyrdelse af en retsafgørelse i et tredjeland i en sag mod offentligt engagement foretaget af fysiske eller juridiske personer med bopæl i en medlemsstat afslås som åbenbart i strid med grundlæggende retsprincipper (ordre public), hvis sagen ville være blevet anset for åbenbart grundløs eller urimelig, hvis den var blevet anlagt ved retterne i den medlemsstat, hvor der anmodes om anerkendelse eller fuldbyrdelse, og disse retter havde anvendt deres egen lovgivning. Forslaget forpligter endvidere medlemsstaterne til at sikre, at en person, som er sagsøgt i en urimelig retssag mod offentligt engagement i et tredjeland, kan søge erstatning for skaderne og de omkostninger, der er afholdt i forbindelse med sagen, ved retterne på det sted, hvor vedkommende har bopæl.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vedtog den 11. november 2021 en initiativbetænkning om SLAPP¹, hvori Kommissionen opfordres til at fremlægge en omfattende pakke af foranstaltninger mod SLAPP, herunder lovgivning.

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet, og det er endnu ikke fastlagt, hvornår parlamentet skal behandle sagen.

5. Nærhedsprincippet

¹ Europa-Parlamentets beslutning af 11. november 2021 om styrkelse af demokrati og mediefrihed og -pluralisme i EU: uberettiget brug af civil- og strafferetlige foranstaltninger til at bringe journalister, NGO'er og civilsamfundet til tavshed" 2021/2036(INI).

Kommissionen har vurderet, at forslaget overholder nærhedsprincippet, da der ikke på nuværende tidspunkt findes specifikke sikkerhedsforanstaltninger mod SLAPP i nogen medlemsstater, og idet der samtidig er tale om et stigende problem. Endvidere vurderer Kommissionen, at de nationale civile retsplejeregler ikke altid er velegnede til at håndtere de yderligere komplikationer, der kan opstå i forbindelse med grænseoverskridende SLAPP-sager, og at forskellene i de nationale lovgivninger gør det usandsynligt, at medlemsstaterne hver for sig kan tackle fænomenet eller være i stand til at sikre en overordnet sammenhæng mellem sådanne regler på tværs af medlemsstaterne. Af hensyn til ensartethed og effektiv behandling af SLAPP-sager, finder Kommissionen det nødvendigt at fastsætte minimumsstandarder på området.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Der er ikke dansk lovgivning, der specifikt regulerer SLAPP som fænomen. Der findes dog regler, der har indirekte betydning for emnet.

Efter grundlovens § 77, 1. pkt., er enhver berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Det følger endvidere af Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens (EMRK) artikel 10, at enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at give eller modtage meddelelser eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til grænser.

For at en sag kan anlægges ved en dansk domstol, skal sagsøgeren have retlig interesse. Ved retlig interesse forstås en parts anerkendelsesværdige interesse i at få en given påstand prøvet af domstolene. Såfremt der ikke foreligger retlig interesse, afvises sagen.

Efter retsplejeloven kan en tredjemand, der har retlig interesse i udfaldet af en sag, indtræde til støtte for en af parterne (biintervention). Det

er overladt til domstolens skøn at vurdere, om det findes rimeligt og velbegrunder, at der sker biintervention.

Bliver man i Danmark sagsøgt i en civil retssag, kan man ansøge om fri proces til sagens førelse, hvis man opfylder de økonomiske betingelser herfor og har rimelig grund til at føre proces. Fri proces er udtryk for, at staten yder økonomisk bistand med henblik på at sikre den enkelte borgers adgang til domstolene. Formålet med fri proces er således at give personer med mindre gode økonomiske forhold mulighed for at føre retssag på linje med personer med bedre økonomiske forhold.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af direktivforslaget, da sagen er omfattet af retsforbeholdet. Direktivet vil derfor ikke gælde i eller være bindende for Danmark, og der er dermed ikke lovgivningsmæssige konsekvenser forbundet med forslaget.

Økonomiske konsekvenser

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af direktivforslaget, da sagen er omfattet af retsforbeholdet. Direktivet har derfor ingen direkte statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Forslaget forventes heller ikke i øvrigt at have økonomiske konsekvenser.

Det bemærkes, at det fremgår af budgetvejledningen, at udgifter som følge af EU-retsakter, der medfører statslige merudgifter, skal afholdes inden for eksisterende bevillinger.

Kommissionen har vurderet, at forslaget ikke vil få virkninger på EU's budget.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Der vurderes ikke at være andre konsekvenser forbundet med forslaget.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt samarbejde.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget. Det forventes, at der er generel opbakning til vedtagelse af den generelle indstilling samt til forslaget som helhed.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er umiddelbart positivt indstillet over for initiativer, der sigter mod at beskytte adgangen til at ytre sig for personer, der engagerer sig offentligt, og som er med til at sikre den offentlige debat og derigennem værne om demokratiets grundsten.

Det bemærkes, at fænomenet ikke ses at være en udfordring i Danmark, og at forslaget er omfattet af retsforbeholdet, hvorfor det ikke vil gælde i eller være bindende for Danmark.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg fik den 2. juni 2022 tilsendt et grund- og nærhedsnotat om forslaget.

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. december 2022, hvor sagen var sat på dagsordenen til en politisk drøftelse.

Punkt 5. Forslag til ændring af direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

Revideret notat. Ændringerne er markeret med streg i marginen.

KOM (2022) 732

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. juni 2023 med henblik på vedtagelse af en generel indstilling. Kommissionen har den 19. december 2022 fremsat forslag til ændring af direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor. Forslaget indeholder en række foranstaltninger for i højere grad at forebygge og bekæmpe menneskehandel og beskytte ofre herfor. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet og har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 19. december 2022 forslag til ændring af direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor. Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 24. januar 2023. Forslaget har hjemmel i artikel 82, stk. 2, og artikel 83, stk. 1, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294, hvor Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og TEUF ("retsforbeholdet"), deltager Danmark ikke i vedtagelsen af direktivet, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

Den nuværende EU-lovgivning, der fastsætter fælles minimumsregler for forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel, er direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor. Direktivet indeholder regler om:

- Kriminalisering, efterforskning og retsforfølgelse af menneskehandel, herunder definition af, hvad der udgør strafbare handlinger, samt straffe og sanktioner,
- bistand og støtte til samt beskyttelse af ofre for menneskehandel og
- forebyggelse af menneskehandel.

Kommissionen har foretaget en evaluering af direktivet om bekæmpelse af menneskehandel. Evalueringen viste, at direktivet om bekæmpelse af menneskehandel har været effektivt med hensyn til at forebygge og bekæmpe menneskehandel og forbedre beskyttelsen af ofre for denne forbrydelse. Det bemærkes dog i evalueringen, at det er nødvendigt at tage yderligere fat på en række udfordringer.

I evalueringen blev det bemærket, at den udvikling, der er sket på flere områder siden vedtagelsen af direktivet, har betydelige konsekvenser for situationen med hensyn til menneskehandel. Teknologiske fremskridt og udbredelsen af de sociale medier har skabt nye muligheder for menneskehandlere til at rekruttere ofre online, udøve fjernkontrol over dem og nå ud til en bred vifte af brugere gennem udbredt deling af materiale om udnyttelse af mennesker. Den økonomiske afmatning som følge af covid-19-pandemien og energikrisen kan øge efterspørgslen efter billig arbejdskraft og seksuelle tjenester, hvilket fremmer udnyttelsen af personer som arbejdskraft og seksuel udnyttelse. Krige, navnlig Ruslands militære aggression mod Ukraine, øger menneskehandlernes muligheder for at udnytte mennesker i en sårbar situation, navnlig kvinder og børn, der flygter fra deres land.

På grund af den nye udvikling er der under evalueringen identificeret områder, hvor den retlige ramme kan forbedres, bl.a. ved at bekæmpe de former for udnyttelse, der ikke udtrykkeligt er nævnt i direktivet

om bekæmpelse af menneskehandel, at bekæmpe forbrydelsens onlinedimension, at styrke den strafferetlige reaktion på strafbare handlinger, der begås af juridiske personer, i højere grad at mindske efterspørgslen, tidlig identifikation af ofre og indsamling af oplysninger.

Forslag til direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor har været drøftet i Gruppen vedrørende Retligt Samarbejde i Straffesager (COPEN) ad flere omgange.

3. Formål og indhold

Ændringerne af direktivet om bekæmpelse af menneskehandel angår følgende:

- At medtage tvangsægteskaber som en særlig form for vold mod kvinder og piger og ulovlig adoption på listen over de former for udnyttelse, der som minimum er omfattet.
- Udtrykkeligt at nævne onlinedimensionen i direktivet.
- At indføre to obligatoriske sanktionsordninger for juridiske personer, hvor der sondres mellem standardovertrædelser og grove overtrædelser.
- At henvise til den retlige ramme for indefrysning og konfiskation.
- Formelt at oprette nationale henvisningsmekanismer og nationale kontaktpunkter for henvisning af ofre.
- At indføre nye strafbare handlinger vedrørende bevidst brug af tjenester, der leveres ved udnyttelse af personer, der er ofre for menneskehandel, og indberetninger herom.
- Krav om årlig indsamling af oplysninger og rapportering vedrørende indikatorer på området menneskehandel.

Det foreslås med ændringsdirektivforslagets artikel 1, nr. 1, at tvangsægteskaber og ulovlig adoption medtages på listen over de former for udnyttelse, der er omfattet af artikel 2, stk. 3, om forsætlige handlinger, der som minimum skal være strafbare. På nuværende tidspunkt omfatter listen udnyttelse af andre til prostitution og andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde eller tvangstjenester, herunder tigteri, slaveri og slaverilignende forhold, trældom samt udnyttelse af strafbare handlinger og fjernelse af organer.

Ændringsdirektivforslagets artikel 1, nr. 2, indeholder en tilføjelse af en ny artikel 2a, hvori det udtrykkeligt nævnes, at forsætlige handlinger og midler (som beskrevet i direktivets artikel 2, stk. 1) og udnyttelse (som beskrevet i artikel 2, stk. 3), omfatter handlinger, der begås ved hjælp af informations- og kommunikationsteknologi.

Ændringsdirektivforslagets artikel 1, nr. 3, indeholder en nyaffattelse af direktivets artikel 6 og 7 om henholdsvis sanktioner over for juridiske personer og regler for beslaglæggelse og konfiskation. Med nyaffattelsen af artikel 6 foreslås det at gøre sanktionsordningerne over for juridiske personer obligatoriske med henblik på at styrke den strafferetlige reaktion over for juridiske personer, der er involveret i menneskehandel, fremfor den nuværende tilgang, hvor medlemsstaterne frivilligt kan vælge at gennemføre en række sanktioner fra en fakultativ liste i artikel 6. Artikel 7 foreslås nyaffattet for at ajourføre direktivets nuværende bestemmelse om indefrysning og konfiskation. Dette sker ved at indsætte en udtrykkelig henvisning til Kommissionens forslag til direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver fremsat den 25. maj 2022. Det forventes, at sidstnævnte direktivforslag vil blive vedtaget, forud for vedtagelsen af nærværende ændringsdirektiv om menneskehandel. Det bemærkes, at konfiskationsdirektivet også vil være omfattet af retsforbeholdet.

Med ændringsdirektivforslagets artikel 1, nr. 4, foreslås en nyaffattelse af direktivets artikel 11, stk. 4. Der stilles med den nye affattelse krav om, at medlemsstaterne formaliserer oprettelsen af deres nationale henvisningsmekanismer ved love og administrative bestemmelser, og at de udpeger et nationalt kontaktpunkt for henvisning af ofre.

Med ændringsdirektivforslagets artikel 1, nr. 6, indsættes en ny artikel 18a, hvorefter medlemsstaterne pålægges at træffe de nødvendige foranstaltninger til at strafbelægge bevidst brug af tjenester, der leveres ved udnyttelse af personer, der er ofre for menneskehandel. I det nuværende direktivs artikel 18, stk. 4, der foreslås ophævet, er der alene krav om, at medlemsstaterne overvejer at træffe foranstaltninger for at

gøre det strafbart bevidst at bruge tjenester, der leveres ved hjælp af udnyttelse af personer, der er ofre for menneskehandel.

Med ændringsdirektivforslagets artikel 1, nr. 7, foreslås det at indsætte en ny artikel 19a, som indfører et krav til medlemsstaterne om at indsamle og indberette oplysninger om menneskehandel til Kommissionen hvert år.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at ændringsforslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. TEU artikel 5, stk. 3.

Kommissionen har i den forbindelse bemærket, at den eksisterende retlige ramme for forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre blev fastlagt på EU-plan, først ved Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA og derefter ved direktivet om bekæmpelse af menneskehandel, og at medlemsstaterne ikke, når de handler hver for sig, kan opnå en forbedring af den nuværende ramme. Kommissionen har bl.a. henvist til, at den grænseoverskridende dimension af menneskehandel vedrører ofrenes nationalitet og den fremgangsmåde, de kriminelle netværk, der begår forbrydelsen, anvender.

Kommissionen har desuden henvist til, at der for at forbedre reaktionen på kriminelle aktiviteter, den grænseoverskridende retshåndhævelse og det retlige samarbejde kræves en harmonisering af relevant national lovgivning og en systematisk udveksling af god praksis. Det tværnationale samarbejde er derfor i stigende grad baseret på fælles EU-regler på forskellige kriminalitetsområder, hvilket fortsat bør omfatte menneskehandel.

Endvidere har Kommissionen henvist til, at den øgede relevans af forbrydelsens onlinedimension også kræver en indsats fra EU's side. Internettet, de sociale medier og onlineplatformene giver menneskehandlerne mulighed for at rekruttere, kontrollere, transportere og udnytte ofre, at flytte overskud og at nå ud til brugere overalt uden at krydse nogen grænser og samtidig være beskyttet bag en skærm. En indsats på EU-plan gør det muligt for medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder at efterforske og retsforfølge teknologistøttede strafbare handlinger mere effektivt ved hjælp af udveksling af oplysninger og bedste praksis, herunder om indsamling af digitalt bevismateriale og finansiel efterforskning.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

I det gældende direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor er der fastsat minimumsregler for at kriminalisere menneskehandel.

Direktivet er omfattet af retsforbeholdet, men Danmark har valgt at gennemføre det i dansk ret, herunder i straffeloven. Straffelovens § 262 a kriminaliserer således menneskehandel og blev indsat i straffeloven ved lov nr. 380 af 6. juni 2002 med henblik på at sikre, at Danmark opfyldte sine forpligtelser efter protokollen til FN-konventionen om grænseoverskridende kriminalitet vedrørende bekæmpelse af handel med mennesker, herunder særlig kvinder og børn, og den daværende EU-rammeafgørelse af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel (2002/629/RIA). Gerningsindholdets angivelse af udnyttelsens karakter og strafmaksimum for menneskehandel efter bestemmelsen blev ændret ved lov nr. 275 af 27. marts 2012 med henblik på at bringe dansk straffelovgivning i overensstemmelse med direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor.

Efter straffelovens § 262 a straffes for menneskehandel den, der rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager

en person, hvor der anvendes eller har været anvendt ulovlig tvang efter § 260, frihedsberøvelse efter § 261, trusler efter § 266, retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller anden utilbørlig fremgangsmåde med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer. Strafferammen for overtrædelse af bestemmelsen er fængsel indtil 10 år.

Efter straffelovens § 262 a, stk. 2, straffes på samme måde den, der med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person under 18 år eller yder betaling eller anden fordel for at opnå samtykke til udnyttelsen fra en person, som har myndighed over den forurettede, og den, der modtager sådan betaling eller anden fordel.

Anvendelse af § 262 a forudsætter således, at handlingen finder sted med henblik på udnyttelse af den pågældende på nærmere opregnet vis. Det betyder, at menneskehandlen skal være foretaget med henblik på, at gerningsmanden opnår økonomisk vinding, eller med henblik på gerningsmandens egen udnyttelse af den pågældende. Udnyttelse til tvangsægteskab eller ulovlig adoption er ikke omfattet af bestemmelsen.

Efter straffelovens § 260 er straffen for ulovlig tvang ved bl.a. vold, trussel om vold eller trussel om frihedsberøvelse bøde eller fængsel indtil 2 år. Det følger endvidere af § 260, stk. 2, at såfremt nogen tvinges til at indgå ægteskab eller til en religiøs vielse uden borgerlig gyldighed eller til at indgå i et andet ægteskabslignende forhold, eller hvis nogen fastholdes ved tvang i et sådant ægteskab eller forhold, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år.

Det følger af adoptionslovens § 31, at bistand til at skaffe forbindelse mellem personer, der ønsker at adoptere, og et barn med henblik på adoption og til at gennemføre en adoption (adoptionshjælp) kun må ydes af Social-, Bolig- og Ældreministeriet, et adoptionsråd, Adoptionsnævnet og en godkendt adoptionsformidlende organisation. Overtrædelse af bestemmelsen kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, jf. adoptionslovens § 34. På samme måde straffes den, der som mellemmand yder vederlag for at opnå samtykke til adoption, jf. § 34, stk. 2.

Af udlændingelovens § 59, stk. 5, fremgår det, at den, som beskæftiger en udlænding uden den fornødne arbejdstilladelse, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Endvidere følger det af § 59, stk. 6, 2. pkt., at det ved straffens udmåling betragtes som særligt skærpende omstændigheder, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, hvis der ved overtrædelsen er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel, eller hvis udlændingen ikke har ret til at opholde sig i landet. Efter udlændingelovens § 59, stk. 8, nr. 1-6, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år den, der bl.a. bistår en udlænding med bl.a. ulovlig indrejse, ulovligt ophold eller ved at stille beboelse eller transportmidler til rådighed til brug for at bistå den pågældende med at arbejde her i landet uden tilladelse.

Bevidst brug af tjenester, der leveres ved udnyttelse af personer, der er ofre for menneskehandel, er til en vis grad kriminaliseret i dansk ret. Det fremgår af Straffelovrådets betænkning nr. 1534/2012 om seksualforbrydelser, side 69, at hvis en prostitutionskunde er bekendt med eller bestemt formoder, at nogen tvinger den prostituerede til at prostituere sig og dermed til at have et seksuelt forhold til kunden, vil kunden ved at have sex med den prostituerede afhængig af tvangens art gøre sig skyldig i voldtægt efter straffelovens § 216. Der eksisterer dog ikke et generelt forbud mod køb af seksuelle ydelser eller tjenester, der leveres ved udnyttelse af personer, der er ofre for menneskehandel, i dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af direktivforslaget, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Direktivet vil derfor ikke gælde i eller være bindende for Danmark og har således ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Hvis man fra dansk side vælger at indføre regler svarende til direktivforslaget, vil det medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget har ingen budgetmæssige virkninger for Unionen.

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af direktivforslaget, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Direktivet har derfor ikke statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

Hvis Danmark vælger at indføre regler svarende til ændringsdirektivet, vil det kunne have statsfinansielle konsekvenser. Konsekvenserne vil afhænge af, i hvilket omfang Danmark måtte vælge at indføre regler tilsvarende ændringsdirektivets elementer.

Det bemærkes, at det fremgår af budgetvejledningen, at udgifter som følge af EU-retsakter, der medfører statslige merudgifter, skal afholdes inden for eksisterende bevillinger.

Det vurderes, at ændringsforslaget ikke medfører administrative konsekvenser for erhvervslivet i Danmark.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Hvis Danmark vælger at indføre regler svarende til ændringsforslagets, skønnes det til en vis grad at have positiv virkning for beskyttelsesniveauet for personer udsat for menneskehandel i Danmark.

8. Høring

Ændringsdirektivforslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde samt ved Center mod Menneskehandel.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Direktivforslaget har været drøftet af flere omgange på møder i COPEN-arbejdsgruppen, hvor de øvrige EU-medlemsstater generelt har været positivt indstillede over for forslaget og udtrykt opbakning til ændringerne i direktivet. Der udestår dog fortsat endelig afklaring af flere elementer i direktivet.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen deler ønsket om at styrke forebyggelsen og bekæmpelsen af menneskehandel i medlemsstaterne og er derfor umiddelbart positivt indstillet over for ændringsdirektivforslaget. Det bemærkes, at forslaget er omfattet af retsforbeholdet og derfor ikke er bindende for Danmark, og at Danmark af den grund ikke deltager i vedtagelsen.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg fik den 21. februar 2023 tilsendt et grund- og nærhedsnotat om direktivforslaget.

Punkt 6. Direktiv om bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet

Revideret notat. Ændringerne er markeret med streg i marginen.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2022) 105

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. juni 2023 med henblik på vedtagelse af en generel indstilling. Kommissionen har den 8. marts 2022 fremlagt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet. Direktivet har til formål at forebygge og bekæmpe vold mod kvinder og vold i hjemmet, samt at sikre et højt beskyttelsesniveau og fuld udnyttelse af de grundlæggende rettigheder i Unionen, herunder retten til ligebehandling af kvinder og mænd. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold og har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser og forventeligt alene indirekte begrænsede statsfinansielle konsekvenser. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Fra dansk side er man positivt indstillet over for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har fremlagt forslag nr. 2022/0066 ((KOM (2022) 105) af 8. marts 2022 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet. Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 24. marts 2022.

Retsgrundlaget for direktivforslaget er en kombination af EUF-Traktatens artikel 82, stk. 2, og artikel 83, stk. 1, og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling ("retsforbeholdet"), deltager Danmark ikke i en kommende vedtagelse af

det foreliggende direktivforslag, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark, jf. også betragtning nr. 70 i præamblen til Kommissionens forslag.

Der findes ikke på nuværende tidspunkt en specifik EU-retsakt, der på omfattende vis behandler vold mod kvinder og vold i hjemmet. Der findes dog flere EU-retsakter, herunder direktiv 2012/29/EU (direktivet om ofres rettigheder), som er relevante for kvindelige ofre for vold og ofre for vold i hjemmet. Heri fastsættes der enten generelle regler, der også gælder for disse kategorier af ofre, eller der fastsættes særlige regler for visse former for sådan vold.

I kommissionsformand Ursula von der Leyens politiske retningslinjer fremhæves behovet for at forebygge og bekæmpe vold mod kvinder, beskytte ofrene og straffe gerningsmændene som en central prioritet for Kommissionen. I strategien for ligestilling mellem mænd og kvinder 2020-2025 er der blevet varslet EU-foranstaltninger om bl.a. forebyggelse af disse former for vold. Endvidere er der i handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder lagt op til at bekæmpe kønsbaseret vold.

I de senere år har Europa-Parlamentet desuden gentagne gange opfordret Kommissionen til at fremsætte forslag til lovgivning om vold mod kvinder og vold i hjemmet samt om kønsbestemt cybervold.

Derudover har Kommissionen siden 2016 arbejdet på, at EU skal tiltræde Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen). EU's tiltrædelsesproces er dog ikke blevet afsluttet endnu, da Rådet ikke har vedtaget den endelige afgørelse om indgåelse.

Forslaget har siden fremsættelsen været forhandlet i rådsarbejdsgruppen vedrørende Retligt Samarbejde i Straffesager (COPEN).

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. juni 2023 med henblik på vedtagelse af en generel indstilling til forslaget.

3. Formål og indhold

Direktivforslaget har tre overordnede mål:

1. Gøre de nuværende EU-retsakter, der er relevante for bekæmpelsen af vold mod kvinder og vold i hjemmet, mere effektive.
2. Skabe større ensartethed og udfylde huller i forbindelse med beskyttelse, adgang til domstolsprøvelse, forebyggelse og koordinering og samarbejde.
3. Tilpasse EU-retten til etablerede internationale standarder.

Direktivforslagets artikel 6-10 pålægger medlemsstaterne at sikre, at en række nærmere angivne handlinger udgør en strafbar handling, når de begås forsætligt. Det drejer sig om kvindelig kønslemlæstelse (artikel 6), deling af intimt eller manipuleret materiale uden samtykke (artikel 7), cyberstalking (artikel 8), cyberchikane (artikel 9) og tilskyndelse til had eller vold på nettet (artikel 10).

Efter direktivforslagets artikel 11 skal medlemsstaterne sikre, at anstiftelse, medvirken og tilskyndelse samt forsøg på en række af de i artikel 6-9b nævnte overtrædelser udgør strafbare handlinger.

Det følger af direktivforslagets artikel 12, stk. 1, at medlemsstaterne skal sikre, at de i artikel 6-11 omhandlede strafbare handlinger kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning.

Efter artikel 12, stk. 4, i direktivforslaget skal medlemsstaterne sikre, at den strafbare handling efter artikel 6 (kvindelig kønslemlæstelse) i de mest alvorlige sager kan straffes med mindst 5 års fængsel. Efter artikel 12, stk. 5, skal medlemsstaterne sikre, at de strafbare handlinger efter artikel 7-10 kan straffes mindst 1 års fængsel.

Direktivforslagets artikel 13 oplister en række omstændigheder, der skal anses som skærpende omstændigheder. Eksempelvis skal det efter artikel 13, litra a, betragtes som en skærpende omstændighed, at den strafbare handling blev begået af et familiemedlem eller en person, der boede sammen med ofret.

Efter artikel 14, stk. 1, i direktivforslaget skal medlemsstaterne træffe de foranstaltninger, der er nødvendige, for at fastslå deres straffemyndighed over de i artikel 6-11 omhandlede strafbare handlinger.

Direktivforslagets artikel 15 vedrører forældelsesfrister for lovovertrædelser. Efter artikel 15, stk. 1, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at fastsætte en forældelsesfrist, der muliggør efterforskning, retsforfølgning og prøvelse af de i forslagets artikel 6-11 omhandlede strafbare handlinger, og for at kunne træffe afgørelse herom i tilstrækkelig lang tid efter, at disse strafbare handlinger blev begået. Forældelsesfristen skal stå i et rimeligt forhold til den strafbare handlingens grovhed. Forslagets artikel 15, stk. 6, fastsætter krav til, at forældelsesfristen for strafbare handlinger efter artikel 6 tidligst skal begynde, når offeret er blevet 18 år.

Det følger af direktivforslagets artikel 16, at medlemsstaterne skal sikre, at ofre har let adgang til at anmelde vold mod kvinder eller vold i hjemmet til de kompetente myndigheder.

Medlemsstaterne skal efter forslagets artikel 17, stk. 1, sikre, at de personer, enheder og tjenester, der efterforsker og retsforfølger sager om vold mod kvinder eller vold i hjemmet, har tilstrækkelig ekspertise og effektive efterforskningsredskaber til effektivt at efterforske og retsforfølge sådanne handlinger.

Efter forslagets artikel 18 skal medlemsstaterne, ud over kravene til den individuelle vurdering der skal foretages i henhold til artikel 22 i direktiv 2012/29/EU (om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse), sikre, at kravene efter artiklen, i hvert fald for så vidt angår ofre for seksuel vold og vold i hjemmet, opfyldes.

Efter direktivforslagets artikel 19 skal medlemsstaterne om nødvendigt under hensyntagen til den individuelle vurdering sikre, at de kompetente myndigheder vurderer de individuelle behov for støtte, som offeret og de personer, som offeret har forsørgelsespligt over for, har.

Artikel 20 i direktivforslaget fastslår, at medlemsstaterne skal sikre, at støttetjenesterne, i samarbejde med relevante myndigheder, kontakter offeret med henblik på at tilbyde støtte, hvis der i de vurderinger, der er omhandlet i forslagets artikel 18 og 19, er konstateret særlige støtte- eller beskyttelsesbehov, eller hvis offeret anmoder om støtte.

Det følger af forslagets artikel 21, at medlemsstaterne skal sikre, at de kompetente myndigheder, i tilfælde hvor offerets eller offerets forsørgelsesberettigede personers helbred eller sikkerhed er i overhængende fare, kan træffe afgørelser rettet til en gerningsperson eller en mistænkt for vold, som er omfattet af direktivforslaget, om, at vedkommende skal forlade offerets eller ofrets forsørgelsesberettigede personers bopæl i en tilstrækkelig lang periode og om, at gerningspersonen eller den mistænkte forbydes adgang til ofrets bopæl eller arbejdsplads eller på nogen måde at kontakte ofret eller de personer, over for hvem ofret har forsørgelsespligt. Sådanne afgørelser skal have øjeblikkelig virkning og er ikke afhængige af, at et offer har anmeldt den strafbare handling.

Efter forslagets artikel 22 skal medlemsstaterne sikre, at bevismateriale vedrørende offerets tidligere seksuelle adfærd eller andre aspekter af offerets privatliv i relation hertil kun er tilladte i straffesager, hvis det er relevant og nødvendigt.

Artikel 23 i direktivforslaget fastslår, at medlemsstaterne kan udstede ikke-bindende retningslinjer for de kompetente myndigheder, der er involveret i straffesager, herunder retningslinjer for anklagemyndigheden, vedrørende sager om vold mod kvinder eller vold i hjemmet. Disse retningslinjer kan f.eks. omfatte vejledning om, hvordan det sikres, at alle former for vold af denne art identificeres korrekt.

Efter direktivforslagets artikel 24 skal medlemsstaterne udpege et eller flere organer og træffe de nødvendige foranstaltninger til, at organet/organerne bl.a. har til opgave at udgive rapporter og udarbejde anbefalinger om spørgsmål vedrørende vold mod kvinder og vold i hjemmet.

Efter forslaget artikel 25 skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det online offentligt tilgængelige materiale, der er omhandlet i forslaget artikel 7, stk. 1, litra a og b, og artikel 9 og 10 omgående fjernes eller adgangen hertil hindres.

Artikel 26 i direktivforslaget fastslår, at medlemsstaterne skal sikre, at ofre har ret til at kræve fuld erstatning fra gerningsmændene for skader som følge af enhver strafbar handling vedrørende vold mod kvinder eller vold i hjemmet.

I forslaget artikel 27 fastsættes de særlige tjenester, ordninger og særlige ressourcer i relation til de støttetjenester, der yder specialiserede tjenester til ofre for vold mod kvinder og vold i hjemmet.

Efter forslaget artikel 28 skal medlemsstaterne sørge for, at der er passende udstyrede og lettilgængelige krisecentre for voldtægts ofre eller centre, som der kan henvises til i tilfælde af seksuel vold, herunder bistand til opbevaring og underbygning af bevismateriale. Disse centre skal sørge for traume-sensitiv støtte og, om nødvendigt, henvise til traumestøtte og rådgivning, efter at den strafbare handling er begået. Herudover skal medlemsstaterne sikre, at ofre for seksuel vold har adgang til medicinske og retsmedicinske undersøgelser.

Det følger af direktivforslagets artikel 29, at medlemsstaterne skal sikre effektiv, alderssvarende støtte til ofre for kvindelig kønslemlestelse, herunder ved at tilbyde gynækologisk, sexologisk og psykologisk behandling og rådgivning.

Det følger af artikel 30 i direktivforslaget, at medlemsstaterne skal sikre, at ofre for seksuel chikane på arbejdspladsen, når denne udgør en strafbar handling efter national ret, kan gøre brug af rådgivningstjenester, herunder information til arbejdsgivere om, hvordan sådanne strafbare handlinger skal håndteres på passende vis.

Efter direktivforslagets artikel 31 skal medlemsstaterne oprette gratis nationale hjælpetjenester for ofre.

Efter artikel 32 i direktivforslaget skal der stilles specialiserede krisecentre eller anden midlertidig indkvartering til rådighed for ofre uden forskel for at sikre, at de får bistand til at vende tilbage til en selvstændig tilværelse, efter at de har været udsat for vold.

Derudover skal medlemsstaterne efter forslagets artikel 33 sikre, at der ydes passende beskyttelse og støtte til ofre, der er børn. Støtten til børn skal være specialiseret, alderssvarende, tilrettet barnets individuelle situation og skal respektere barnets tarv.

Efter direktivforslagets artikel 34 skal medlemsstaterne etablere og opretholde sikre steder, hvor børn og forældre, som er gerningsmænd, og som har samværsret, kan mødes.

Efter artikel 35 i direktivforslaget skal medlemsstaterne sikre, at der ydes særlig støtte til kvinder, som har en øget risiko for at blive udsat for vold, fordi de er udsat for diskrimination på grund af køn og enhver anden grund eller grunde.

Det følger af artikel 36 i direktivforslaget, at medlemsstaterne skal træffe passende foranstaltninger til at forebygge vold mod kvinder og vold i hjemmet, herunder en pligt til at gennemføre oplysningskampanjer og forsknings- og uddannelsesprogrammer og til at formidle relevante oplysninger bredt.

Efter direktivforslagets artikel 37 skal medlemsstaterne sikre, at de fagfolk, som sandsynligvis vil komme i kontakt med ofre, modtager både generel og specialiseret uddannelse og målrettet information. Dette har til formål at sikre, at disse fagfolk kan reagere på en passende måde og finde frem til tilfælde af vold, og at de ansvarlige organisationer effektivt kan koordinere deres indsats.

Det følger af forslagets artikel 38, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at der indføres målrettede behandlingsprogrammer for at forebygge og minimere risikoen for, at

der begås vold mod kvinder eller vold i hjemmet, eller at disse strafbare handlinger gentager sig. Behandlingsprogrammerne skal også være tilgængelige for personer, der frygter, at de vil begå vold mod kvinder eller vold i hjemmet.

Det følger af direktivforslagets artikel 39, stk. 2, at medlemsstaterne udpeger eller opretter et eller flere officielle organer, der skal koordinere og føre tilsyn med politikkerne på dette område.

Dette suppleres af forpligtelsen i forslagets artikel 40 til at sikre en effektiv koordinering og et effektivt samarbejde mellem alle de myndigheder, der er involveret i at støtte ofre.

I henhold til direktivforslagets artikel 41 skal medlemsstaterne samarbejde med civilsamfundsorganisationer, herunder ikke-statslige organisationer, og høre dem om relevante politikker.

For at sikre, at cybervold håndteres hensigtsmæssigt, skal medlemsstaterne efter direktivforslagets artikel 42 gøre det lettere for udbydere af formidlingstjeneste at træffe selvregulerende foranstaltninger.

Efter direktivforslagets artikel 43 skal medlemsstaterne træffe passende foranstaltninger til at fremme deres indbyrdes samarbejde, herunder sikre udvekslingen af bedste praksis, med henblik på, at direktivforslaget gennemføres så effektivt som muligt.

For at sikre, at der på EU-plan er sammenlignelige data tilgængelige om vold mod kvinder og vold i hjemmet, fastsættes der i forslagets artikel 44 regler for dataindsamling i alle medlemsstaterne.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. EU-Traktatens artikel 5, stk. 3. Kommissionen har i den forbindelse bl.a. henvist til, at vold mod kvinder og vold i hjemmet er et udbredt problem i EU, der fører til overtrædelser af grundlæggende rettigheder og medfører betydelige omkostninger, hvilket skaber et særligt behov for at bekæmpe volden på et fælles grundlag på EU-plan.

Kommissionen har endvidere henvist til, at problemet med cybervold mod kvinder – som følge af voldens iboende grænseoverskridende karakter – ikke kan løses af de enkelte medlemsstater selv.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering. Nærhedsprincippet anses således for at være overholdt.

6. Gældende dansk ret

Det følger af straffelovens § 242, at den, der på en måde, som er egnet til at krænke en anden persons fred, systematisk og vedvarende kontakter, forfølger eller på anden måde chikanerer den pågældende, straffes for stalking med bøde eller fængsel indtil 3 år.

Efter straffelovens § 245 a, straffes med fængsel indtil 6 år den, der ved et legemsangreb med eller uden samtykke bortskærer eller på anden måde fjerner kvindelige ydre kønsorganer helt eller delvis.

Efter straffelovens § 260, stk. 1, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år for ulovlig tvang den, som f.eks. ved vold eller ved trussel om vold, om betydelig skade på gods, om frihedsberøvelse eller om at fremsætte usand sigtelse for strafbart eller ærerørigt forhold eller at åbenbare privatlivet tilhørende forhold tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget.

Med bøde eller fængsel indtil 6 måneder straffes efter straffelovens § 264 d, stk. 1, den, som uberettiget videregiver meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold eller i øvrigt billeder af den pågældende under omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget en bredere offentlighed. Efter bestemmelsens stk. 2 kan straffen

stige til fængsel indtil 3 år, hvis der under hensyn til oplysningernes eller videregivelsens karakter og omfang eller antallet af berørte personer foreligger særligt skærpende omstændigheder.

Herudover følger det af straffelovens § 264 e, at for identitetsmisbrug straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder den, der berettiget anvender oplysninger om en anden person, herunder cpr-nummer, navn og billede, til på utilbørlig vis at udgive sig for at være denne person, eller videregiver materiale, hvor der er gjort brug af oplysninger om en anden person, herunder cpr-nummer, navn og billede, til på utilbørligvis at manipulere denne persons fremtræden.

Det fremgår af straffelovens § 136, stk. 1, at den, som uden derved at have forskyldt højere straf offentligt tilskynder til forbrydelse, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 år. Det fremgår endvidere af straffelovens § 266 a, at med bøde eller fængsel indtil 1 år straffes den, der, uden at forholdet omfattes af §§ 136 og 266, offentligt fremsætter udtalelser, der tilstræber at fremkalde voldshandlinger eller hærværk.

Efter straffelovens § 21 straffes for forsøg handlinger, som sigter til at fremme eller bevirke udførelsen af en forbrydelse, når denne ikke fuldbyrdes. Efter § 23 straffes for medvirken den, der medvirker til gerningen ved tilskyndelse, råd eller dåd.

De generelle regler om straffens fastsættelse findes i straffelovens §§ 80-82. Straffelovens § 80 angiver de hovedhensyn, som i almindelighed skal indgå ved straffastsættelsen. Bestemmelsen suppleres af §§ 81 og 82, som opregner en række forhold, som i almindelighed skal indgå som henholdsvis skærpende eller formildende omstændigheder ved strafudmålingen.

Straffelovens regler om forældelse findes i lovens 11. kapitel. Efter straffelovens § 93 er det maksimum i strafferammen for den pågældende overtrædelse, der er afgørende for forældelsesfristen. Der gælder en særlig forældelsesfrist for overtrædelse af bl.a. straffelovens § 216 (voldtægt), jf. § 93 b, stk. 2, hvorefter forældelse ikke indtræder, hvis overtrædelsen er begået over for en person under 18 år.

Reglerne om tilhold, herunder strakstilhold, opholdsforbud og bortvisning er reguleret i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Det er politiet, der afgør, om betingelserne for at give et tilhold eller et opholdsforbud er opfyldt. Det er også politiet, der afgør, om betingelserne for at bortvise en person fra den fælles bopæl er opfyldt.

Reglerne om støtte og vejledning til ofre og vidner fremgår af flere love og bekendtgørelser.

Bl.a. fremgår det af retsplejelovens § 741 b, stk. 1, at politiet skal vejlede den forurettede om reglerne om beskikkelse af en bistandsadvokat. En bistandsadvokat kan f.eks. give den forurettede råd og vejledning under hele sagens forløb, herunder også hvis sagen skal for retten, samt hjælpe den forurettede med at opføre et erstatningskrav og at fremsætte kravet under en eventuel straffesag og over for erstatningsnævnet. Reglerne om beskikkelse af bistandsadvokater findes i retsplejelovens §§ 741 b og 741 c.

I bekendtgørelse nr. 1108 af 21. september 2007 om politiets og anklagemyndighedens pligt til at vejlede og orientere forurettede i straffesager og til at udpege en kontaktperson for forurettede findes der desuden regler om vejledningspligt og orientering af forurettede og om udpegning af kontaktpersoner forurettede.

Der er i alle politikredse etableret en offerrådgivning, der tilbyder en personlig samtale og støtte til den, der henvender sig. Offerrådgivningen vejleder også om de hjælpeforanstaltninger, der findes af lægelig, psykologisk, social og juridisk karakter, ligesom offerrådgivningen er behjælpelig med udfyldelse af skemaer, skadesanmeldelser og lignende.

Reglerne om påtale af borgerlige krav under straffesager findes i retsplejelovens kapitel 89.

Det følger bl.a. af retsplejelovens § 991, stk. 1, at der i sager, som behandles efter kapitel 80 uden medvirken af domsmænd, kan tilken-

des den forurettede erstatning hos tiltalte for den ved forbrydelsen forvoldte skade, når den pågældende har fremsat begæring herom for retten. Der skal gives den forurettede lejlighed til at fremsætte erstatningskrav, for så vidt sagen efter sin beskaffenhed giver anledning hertil. Det følger endvidere af bestemmelsens stk. 2, at det i andre offentlige sager påhviler anklagemyndigheden efter den forurettedes begæring at forfølge borgerlige krav, såfremt dette kan ske uden væsentlig ulempe.

Hvis forurettede er blevet udsat for personskade, for eksempel som følge af vold, kan vedkommende i nogle tilfælde få erstatning fra staten efter reglerne i offererstatningsloven. Det er en betingelse for at få erstatning efter offererstatningsloven, at forurettede har anmeldt forbrydelsen til politiet inden for 72 timer efter, at forbrydelsen er blevet begået. Kravet om anmeldelse inden for 72 timer gælder ikke i sager om voldtægt, incest og seksuelt misbrug af børn, der er begået efter den 1. april 2016.

Der findes forskellige regler i serviceloven, som er relevante i relation til vold mod kvinder og vold i hjemmet.

Bl.a. fremgår det af servicelovens § 109, stk. 1, at kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold i boformer til kvinder, som har været udsat for vold, trusler om vold eller tilsvarende krise i relation til familie- eller samlivsforhold. Kvinderne kan være ledsaget af børn, og de modtager under opholdet omsorg og støtte.

Det følger desuden af servicelovens § 10, at kommunalbestyrelsen skal sørge for, at enhver har mulighed for at få gratis rådgivning. Formålet med rådgivningen er at forebygge sociale problemer og at hjælpe borgeren med øjeblikkelige vanskeligheder. På længere sigt er formålet at sætte borgeren i stand til at løse opståede problemer ved egen hjælp.

For så vidt angår børn eller unge under 18 år følger det af servicelovens § 154, at enhver, der får kendskab til, at et barn eller en ung under 18 år fra forældres eller andre opdrageres side udsættes for vanrøgt

eller nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare, har pligt til at underrette kommunen, og det følger af § 153, at personer, der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, skal underrette kommunen, hvis de under udøvelsen af tjenesten eller hvervet får kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung udsættes for f.eks. vanrøgt, vold, mishandling, seksuelle overgreb eller lever under forhold, der bringer barnets eller den unges sundhed eller udvikling i fare.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af direktivforslaget, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Direktivet vil derfor ikke gælde i eller være bindende for Danmark og har således ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Såfremt man fra dansk side vælger at indføre regler tilsvarende direktivet, kan det medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget til direktiv forventes at medføre omkostninger for EU-budgettet til udvikling og anvendelse af et dataindsamlingsværktøj, teknisk vedligeholdelse og drift af dataindsamlingsværktøjet, udvikling og anvendelse af fælles dataopdelinger og -metoder i samarbejde med medlemsstaterne samt udvikling af retningslinjer med henblik på at harmonisere og standardisere kriminalitetsstatistikker. Udgifter til EU-budgettet forventes at være i alt 2,45 mio. EUR fra 2025/2026 (afhængigt af datoen for direktivets ikrafttræden) og tre år frem. Danmark betaler ca. 2 pct. af EU's udgifter, hvorfor Danmark grundet retsforbeholdet skønnes at skulle modtage refusion af det danske EU-bidrag svarende til en forholdsmæssig andel af EU-udgifterne til direktivforslaget.

Direktivforslagets statsfinansielle konsekvenser for Danmark vil i øvrigt afhænge af, om Danmark vælger at indføre nationale regler svarende til direktivet, og i hvilket omfang. Såfremt det vælges at indføre

ationale regler svarende til direktivet i Danmark, skønnes det, at der vil være merudgifter for det offentlige.

Det bemærkes, at det fremgår af budgetvejledningen, at afledte udgifter som følge af EU-retsakter skal afholdes inden for de berørte ministeriets eksisterende bevillingsrammer, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

Det vurderes umiddelbart, at forslaget ikke medfører administrative konsekvenser for erhvervslivet i Danmark.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Hvis Danmark vælger at indføre regler svarende til direktivet, skønnes det at have en positiv virkning på beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

Direktivforslaget har været drøftet af flere omgange, herunder i arbejdsgrupperegi. Det er forventningen at øvrige EU-medlemsstater vil være positivt stemt over for forslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen deler ønsket om at styrke bekæmpelsen af vold mod kvinder og vold i hjemmet i medlemsstaterne og er derfor umiddelbart positivt indstillet over for forslaget.

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af direktivforslaget, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Direktivet vil derfor ikke gælde i eller være bindende for Danmark.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg fik den 21. april 2022 tilsendt et grund- og nærhedsnotat om direktivforslaget.

Punkt 7. Direktiv om sanktioner mv. fsva. overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger

Revideret notat. Ændringerne er markeret med streg i marginen.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2022) 684

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. juni 2023 med henblik på vedtagelse af en generel indstilling. Kommissionen fremsatte den 2. december 2022 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om definitionen af strafbare handlinger og sanktioner for så vidt angår overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger, der har til formål at fastsætte minimumsregler for definitionen af strafbare handlinger og sanktioner for overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet og har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for forslaget.

2. Baggrund

Det følger af artikel 83, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), at Europa-Parlamentet og Rådet ved direktiv kan fastsætte minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor på områder med kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension. Der er tale om følgende kriminalitetsområder: Terrorisme, menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler, edb-kriminalitet og organiseret kriminalitet.

Det følger imidlertid også af TEUF artikel 83, stk. 1, at Rådet på baggrund af udviklingen i kriminaliteten ved enstemmighed kan vedtage en afgørelse om at tilføje andre kriminalitetsområder.

Kommissionen fremsatte den 25. maj 2022 på baggrund af situationen i Ukraine et forslag til Rådets afgørelse om at tilføje overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger som et kriminalitetsområde i henhold til TEUF artikel 83, stk. 1.

Rådet vedtog enstemmigt den 28. november 2022 en afgørelse om at tilføje overtrædelse af restriktive foranstaltninger til listen over kriminalitetsområder (Rådets afgørelse (EU) 2022/2332). Rådsafgørelsen er omfattet af retsforbeholdet.

På den baggrund fremsatte Kommissionen den 2. december 2022 et forslag til et direktiv om definitionen af strafbare handlinger og sanktioner for så vidt angår overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger. Forslaget blev samme dag oversendt til Rådet i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 83, stk. 1, og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294, hvorved Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) ("retsforbeholdet"), deltager Danmark ikke i vedtagelsen af direktivet, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

Restriktive foranstaltninger er EU-sanktioner, der kan indføres over for lande, ikke-statslige enheder og juridiske og fysiske personer uden for EU med det formål at ændre en bestemt adfærd eller politik. De er bindende for medlemsstaterne og for enhver person eller enhed, der er omfattet af medlemsstaternes jurisdiktion. Det EU-retlige sanktionsregime kan betegnes som tosporet, idet EU dels gennemfører restriktive foranstaltninger, som er vedtaget af FN's Sikkerhedsråd, dels iværksætter selvstændige EU-sanktioner.

Forslag til direktiv om definitionen af strafbare handlinger og sanktioner for så vidt angår overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger har været drøftet i Gruppen vedrørende Retligt Samarbejde i Straffesager (COPEN) ad flere omgange.

3. Formål og indhold

Formål

Direktivforslaget har fire overordnede mål:

1. Tilnærme definitionerne af strafbare handlinger vedrørende overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger.
2. Sikre effektive, afskrækkende og forholdsmæssige sanktionstyper og sanktionsniveauer for strafbare overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger.
3. Fremme grænseoverskridende efterforskning og retsforfølgning.
4. Forbedre den operationelle effektivitet af de nationale håndhævelseskæder med henblik på at fremme efterforskning, retsforfølgning og sanktionering.

Anvendelsesområdet for direktivet er ifølge artikel 2 og artikel 2a overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger vedtaget af Unionen på grundlag af artikel 29 TEU og artikel 215 TEUF.

Definition af strafbare handlinger

Direktivforslagets artikel 3, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at sikre, at nærmere bestemte overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger udgør strafbare handlinger, når de begås forsætligt. Artikel 3, stk. 1, litra a-i, indeholder en opstilling af, hvilke typer af overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger der, i medfør af direktivet, skal anses for strafbare handlinger. De strafbare handlinger omfatter bl.a. overtrædelser af de forbud og restriktioner, der er indeholdt i Unionens restriktive foranstaltninger (litra a-g), adfærd, der har til formål at omgå Unionens restriktive foranstaltninger (litra h), og overtrædelser af vilkår i tilladelser udstedt af kompetente myndigheder til at udføre visse aktiviteter, der ellers er forbudt i henhold til de restriktive foranstaltninger (litra i). Eksempelvis skal det udgøre en strafbar

handling at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed eller gøre dem til gunst for en udpeget person eller enhed eller et udpeget organ i strid med et forbud i henhold til Unionens restriktive foranstaltninger, jf. artikel 3, stk. 2, litra a.

Det følger af direktivforslagets artikel 3, stk. 2a og stk. 2b, at medlemsstaterne kan indføre en tærskelværdi på 10.000 euro for, at en handling defineret i artikel 3, stk. 1, litra a, b, d, g og i, skal anses for at være en strafbar handling. Det følger desuden af artikel 3, stk. 2c, at medlemsstaterne kan beslutte, at mindre sager ikke omfattes af artikel 3, stk. 1, litra c, om indrejse i eller transit gennem en medlemsstats område.

Det følger endvidere af artikel 3, stk. 5, at stk. 1 ikke berører de gældende regler om professionelle aktørers indberetning, fortrolighed og tavshedspligt, herunder f.eks. tavshedspligt i forbindelse med juridisk rådgivning i forbindelse med en voldgiftsprocedure.

Efter direktivforslagets artikel 4 skal medlemsstaterne sikre, at anstiftelse af, medvirken og tilskyndelse til at begå de i artikel 3 nævnte overtrædelser samt forsøg på at begå en række af overtrædelserne udgør strafbare handlinger.

Direktivforslagets artikel 6 vedrører juridiske personers strafferetlige ansvar. Efter artikel 6, stk. 1, skal medlemsstaterne sikre, at juridiske personer kan drages til ansvar for de i artikel 3 og 4 omhandlede strafbare handlinger, som for at skaffe den juridiske person vinding begås af en fysisk person, der handler enten individuelt eller som medlem af et organ under den juridiske person, og som har en ledende stilling inden for den juridiske person ved f.eks. at have bemyndigelse til at repræsentere den juridiske person. Efter artikel 6, stk. 2, skal medlemsstaterne tillige sikre, at juridiske personer kan drages til ansvar, når manglende tilsyn eller kontrol fra den i stk. 1 omhandlede persons side har gjort det muligt for en person, der er underlagt den juridiske persons myndighed, at begå en af de i artikel 3 og 4 omhandlede strafbare handlinger til fordel for den juridiske person.

Sanktionstyper og -niveauer

Direktivforslagets artikel 5 indeholder krav til de strafferetlige sanktioner over for fysiske personer. Efter stk. 1 pålægges medlemsstaterne at sikre, at de i artikel 3 og 4 omhandlede lovovertrædelser kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning.

Efter artikel 5, stk. 2, skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 3, kan straffes med en maksimumsstraf af fængsel. Overtrædelse af artikel 3, stk. 1, litra h, nr. iii og iv, skal kunne straffes med en maksimumsstraf på mindst et års fængsel, hvis den strafbare handling involverer pengemidler eller økonomiske ressourcer af en værdi på mindst 100.000 euro, jf. artikel 5, stk. 3. Overtrædelse af artikel 3, stk. 1, litra a, b, d-g, litra h, nr. i og ii, og litra i, skal kunne straffes med en maksimumsstraf på mindst fem års fængsel, hvis den strafbare handling involverer pengemidler eller økonomiske ressourcer af en værdi på mindst 100.000 euro på den dag, hvor handlingen blev begået, jf. artikel 5, stk. 4, og stk. 4a. Strafbare handlinger omfattet af artikel 3, stk. 1, litra e, om bl.a. import og eksport af varer i strid med Unionens restriktive foranstaltninger, hvor varen er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2021/821 af 20. maj 2021 om en EU-ordning for kontrol med eksport, mæglervirksomhed, teknisk bistand, transit og overførsel i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse, skal kunne straffes med en maksimumsstraf på mindst fem års fængsel uafhængigt af varens værdi, jf. artikel 4a. Det følger desuden af artikel 5, stk. 4b, at den økonomiske tærskel på 100.000 euro kan nås ved en række indbyrdes forbundne overtrædelser begået af samme gerningsperson. Den foreslåede kategorisering i artikel 5, stk. 2-4, afspejler, ifølge bemærkningerne til direktivforslaget, overtrædelsernes grovhed, samtidig med at beløbsgrænsen udskiller de mere alvorlige overtrædelser.

Det følger af artikel 5, stk. 5, i direktivforslaget, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at fysiske personer, der har begået en strafbar handling som omhandlet i artikel 3 og 4, kan pålægges yderligere sanktioner i form af bøder. Yderligere

sanktioner i form af bøder skal dermed kunne pålægges sammen med en fængselsstraf.

Direktivforslagets artikel 7 vedrører strafferetlige sanktioner over for juridiske personer. Efter direktivforslagets artikel 7, stk. 1, skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at en juridisk person, der drages til ansvar efter artikel 6, er genstand for sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, herunder også strafferetlige eller administrativt pålagte bøder. Andre sanktioner kan ifølge bestemmelsen bl.a. være udelukkelse fra offentlige ydelser eller tilskud, udelukkelse fra adgang til offentlig finansiering, herunder udbudsprocedurer, tilskud og koncessioner, udelukkelse fra udøvelse af forretningsaktiviteter og tvangsopløsning efter retskendelse.

Overtrædelse af artikel 3, stk. 1, litra h, nr. iii og iv, skal kunne straffes med bøder, hvis maksimumgrænse skal være mindst 1 pct. af den juridiske persons samlede omsætning på verdensplan i det regnskabsår, der går forud for enten den strafbare handling eller bødeafgørelsen, jf. artikel 7, stk. 2, litra a. Overtrædelse af artikel 3, stk. 1, litra a-g, litra h, nr. i og ii, og litra i, skal kunne straffes med bøder, hvis maksimumgrænse skal være mindst 5 pct. af den juridiske persons samlede omsætning på verdensplan i det regnskabsår, der går forud for enten den strafbare handling eller bødeafgørelsen, jf. artikel 7, stk. 3, litra a. Alternativt kan bødeniveauet fastsættes til henholdsvis 8 mio. eller 40 mio. euro, jf. artikel 7, stk. 2, litra b.

Direktivforslagets artikel 8 og 9 oplister en række omstændigheder, der skal anses som hhv. skærpende og formildende omstændigheder. Eksempelvis skal det efter artikel 8, litra a, betragtes som en skærpende omstændighed, at den strafbare handling blev begået inden for rammerne af en kriminel organisation. Efter artikel 9 kan det betragtes som en formildende omstændighed, at gerningspersonen giver de kompetente myndigheder oplysninger, som de ellers ikke ville have været i stand til at opnå, og som hjælper dem med at identificere eller retsforfølge andre lovovertrædere eller hjælper dem med at fremskaffe sådant bevismateriale.

Sammenhæng med konfiskationsdirektivet, direktivet om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask og whistleblowerdirektivet

Direktivforslagets artikel 10, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at sikre, at beslaglæggelse og konfiskation kan ske af midler eller udbytte fra strafbare handlinger omfattet af artikel 3 og 4. Direktivforslagets artikel 10, stk. 2, pålægger endvidere medlemsstaterne at sikre, at pengemidler eller økonomiske ressourcer, der er omfattet af Unionens restriktive foranstaltninger, med hensyn til hvilke den udpegede person eller repræsentanten for en enhed eller det udpegede organ begår eller deltager i en strafbar handling som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra h, nr. i eller ii, kan beslaglægges og konfiskeres. Medlemsstaterne skal gøre det i overensstemmelse med direktiv 2014/42/EU om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union. Det omfatter efter litra h, nr. i, at skjule pengemidler eller økonomiske ressourcer, der ejes, besiddes eller kontrolleres af en udpeget person eller enhed eller et udpeget organ, og som bør indefryses i overensstemmelse med Unionens restriktive foranstaltninger, ved at overføre disse pengemidler eller økonomiske ressourcer til tredjepart, samt efter nr. ii at hemmeligholde det forhold, at en person, en enhed eller et organ, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, er den endelige ejer eller begunstigede af pengemidler eller økonomiske ressourcer, ved at afgive urigtige eller ufuldstændige oplysninger.

Det foreslås med direktivforslagets artikel 17, at artikel 2 i direktiv (EU) 2018/1673 om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge ændres, således at en overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger udgør en "kriminell handling" (førforbrydelse) i henhold til direktivet om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask. Herved vil hvidvask af penge, der involverer formuegoder hidrørende fra en overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger, udgøre en strafbar handling efter artikel 3 i direktivet om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask.

Der bemærkes, at både forslaget til konfiskationsdirektiv og direktivet om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge er omfattet af retsforbeholdet.

Direktivforslagets artikel 14 pålægger desuden medlemsstaterne at sikre, at direktiv (EU) 2019/1937 om whistleblowere, finder anvendelse på anmeldelser af overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger som omhandlet i artikel 3 og 4, samt beskyttelse af personer, der anmelder sådanne overtrædelser, under betingelserne fastlagt i direktivet.

Jurisdiktion og forældelsesfrister

Det følger af direktivforslagets artikel 11, stk. 1, at en medlemsstat skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at fastlægge sin jurisdiktion med hensyn til de i artikel 3 og 4 omhandlede strafbare handlinger i følgende tilfælde: den strafbare handling er helt eller delvist begået på dens territorium eller ombord på et luftfartøj eller et skib under dens jurisdiktion eller gerningspersonen er statsborger i medlemsstaten. En medlemsstat kan efter artikel 11, stk. 1a, fastlægge sin jurisdiktion over handlinger omfattet af artikel 3 og 4, som er begået uden for dens territorium.

Endvidere skal medlemsstaterne sikre, at deres jurisdiktion ikke afhænger af en anmeldelse fra den stat, på hvis område den strafbare handling blev begået.

Direktivforslagets artikel 12 vedrører forældelsesfrister. Efter artikel 12, stk. 1, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at fastsætte en forældelsesfrist, der sikrer, at de strafbare handlinger efter artikel 3 og 4 kan efterforskes, retsforfølges og pådømmes i tilstrækkelig lang tid, efter at handlingen blev begået, således at disse strafbare handlinger kan bekæmpes effektivt. Efter artikel 12, stk. 2, skal strafbare handlinger, som kan straffes med en maksimumstraf på mindst fem års fængsel, jf. artikel 5, stk. 4, kunne efterforskes, retsforfølges og pådømmes i mindst fem år, efter at den strafbare handling blev begået. Det følger dog af forslaget artikel 12, stk. 4, at medlemsstaterne kan fastsætte en forældelsesfrist, der er kortere end fem år, men ikke kortere end tre år, forudsat at fristen kan afbrydes eller suspenderes i tilfælde af nærmere bestemte handlinger.

Koordinering, samarbejde, rapportering og evaluering

Direktivforslagets artikel 13 pålægger medlemsstaterne at sikre koordinering og samarbejde mellem alle deres kompetente myndigheder, der er involveret i forebyggelse, efterforskning og retsforfølgning af strafbare handlinger vedrørende overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger. Til efterforskning og retsforfølgning skal medlemsstaterne efter artikel 15 endvidere sikre, at der er adgang til effektive og proportionale efterforskningsredskaber.

Det følger af direktivforslagets artikel 16, at medlemsstaterne, Euro-pol, Eurojust, Den Europæiske Anklagemyndighed og Kommissionen skal samarbejde om at bekæmpe de i artikel 3 og 4 omhandlede strafbare handlinger.

Direktivforslagets artikel 18 pålægger medlemsstaterne at sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest 12 måneder efter direktivets ikrafttræden. Direktivforslagets artikel 19 fastsætter endvidere forpligtelser for medlemsstaterne til at rapportere statistiske data samt Kommissionens forpligtelse til at rapportere og evaluere virkningen af direktivet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at direktivforslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet i TEU artikel 5, stk. 3. Kommissionen har i den forbindelse bl.a. anført, at overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger er et særligt alvorligt kriminalitetsområde, da det kan fastholde trusler mod den internationale fred og sikkerhed, underminere konsolideringen af og støtten til demokratiet, retsstaten og menneskerettighederne og medføre betydelig økonomisk, social og sundheds- og miljømæssig skade. Medlemsstaterne har for nuværende forskellige definitioner af og sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger, hvorfor den samme overtrædelse kan

straffes med forskellige sanktioner og på forskellige håndhævelsesniveauer. Det kan ifølge Kommissionen medføre, at foranstaltningerne kan omgås ved ”forumshopping” og i sidste ende kvasi-straffrihed, hvilket undergraver effektiviteten og håndhævelsen af Unionens restriktive foranstaltninger.

Kommissionen anfører endvidere, at overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger har en iboende, grænseoverskridende dimension, da overtrædelserne normalt begås af fysiske eller juridiske personer, der opererer på globalt plan.

På den baggrund finder Kommissionen, at formålet om at sikre fælles definitioner af strafbare handlinger vedrørende overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger og adgang til strafferetlige sanktioner herfor, der er effektive, har en afskrækkende virkning og står i et rimeligt forhold til overtrædelserne, bedst kan nås på EU-plan.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Efter straffelovens § 110 c, stk. 3, straffes den, der overtræder bestemmelser indeholdt i eller udstedt i medfør af forordninger, som er vedtaget med hjemmel i TEU artikel 60, 301 eller 308 eller TEUF artikel 215 eller 352, og som tager sigte på helt eller delvist at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelser med et eller flere lande uden for Den Europæiske Union eller på tilsvarende sanktioner over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer, med bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpene omstændigheder med fængsel indtil 4 år. Uagtsomme overtrædelser kan straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. stk. 4.

Hvidvaskloven indeholder regler om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask, mens straffeloven kriminaliserer hvidvask. Det følger af straffelovens § 290 a, stk. 1, at den, der konverterer eller overfører penge, som direkte eller indirekte er udbytte af en strafbar lovovertrædelse, for at skjule eller tilsløre den ulovlige oprindelse, straffes for

hvidvask med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Straffen kan efter § 290 a, stk. 2, stige til fængsel i 8 år, når hvidvasken er af særlig grov beskaffenhed, eller som følge af den opnåede eller tilsigtede vinding, eller når et større antal forbrydelser er begået.

Det følger af straffelovens § 6, at handlinger hører under dansk straffemyndighed, hvis de er foretaget i den danske stat, på dansk fartøj, som befinder sig inden for et fremmed myndighedsområde, af en person, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med dette, eller på dansk fartøj, som befinder sig uden for et myndighedsområde. Handlinger, som er foretaget inden for et fremmed myndighedsområde af en person, der på tidspunktet for sigtelsen har dansk indfødsret, er bosat i den danske stat eller har lignende fast ophold her i landet, hører under dansk straffemyndighed, bl.a. hvis handlingen også er strafbar efter lovgivningen på gerningsstedet (dobbel strafbarhed), jf. § 7, stk. 1. Handlinger foretaget uden for et myndighedsområde hører ligeledes under dansk straffemyndighed, når personen har den i § 7, stk. 1, nævnte tilknytning, hvis handlingen kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder, jf. § 7, stk. 2.

Det følger af straffelovens § 21, stk. 1 og 3, at handlinger, som sigter til at fremme eller bevirke udførelsen af en forbrydelse, kan straffes for forsøg, når der for lovovertrædelsen kan idømmes en straf, der overstiger fængsel i 4 måneder. Det følger endvidere af § 23, stk. 1, at alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til overtrædelse af en given straffebestemmelse, kan straffes.

Straffelovens 5. kapitel indeholder regler om strafansvar for juridiske personer. Efter § 25 kan juridiske personer straffes med bøde, når det er bestemt ved eller i medfør af lov. Strafansvar for juridiske personer omfatter som udgangspunkt enhver juridisk person, herunder aktie-, anparts- og andelsselskaber, interessentskaber, foreninger, fonde, boer, kommuner og statslige myndigheder samt enkeltmandsvirksomheder, hvis de under hensyn til deres størrelse og organisation kan sidestilles med et selskab, jf. straffelovens § 26. Efter straffelovens § 27 forudsætter strafansvar for en juridisk person, at der inden for dens virksomhed er begået en overtrædelse, der kan tilregnes en eller flere

til den juridiske person knyttede personer eller den juridiske person som sådan. Det følger af straffelovens § 306, at der kan pålægges juridiske personer strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel for overtrædelse af straffeloven.

Det følger af straffelovens § 50, stk. 2, at en bøde kan idømmes som tillægsstraf til anden strafart, når tiltalte ved lovovertrædelsen har opnået eller tilsigtet at opnå økonomisk vinding for sig selv eller andre.

De almindelige regler om straffens fastsættelse findes i straffelovens §§ 80-82. Straffelovens § 80 angiver de hovedhensyn, som i almindelighed skal indgå ved straffastsættelsen. Eksempelvis følger det af straffelovens § 80, stk. 1, at der ved straffens fastsættelse under hensyntagen til ensartethed i retsanvendelsen skal lægges vægt på lovovertrædelsens grovhed og på oplysninger om gerningsmanden.

Straffelovens §§ 81 og 82 indeholder endvidere en ikke-udtømmende række af hhv. skærpende og formildende omstændigheder, som i almindelighed skal indgå ved straffens fastsættelse. Eksempelvis skal det efter § 81, nr. 3, indgå som en skærpende omstændighed, at gerningen er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet. Efter § 81, nr. 8, skal det indgå som en skærpende omstændighed, at gerningen er begået i udførelsen af offentlig tjeneste eller hverv eller under misbrug af stilling eller særligt tillidsforhold i øvrigt. Efter § 82, nr. 9, skal det indgå som en formildende omstændighed, at gerningsmanden frivilligt har angivet sig selv og aflagt fuldstændig tilståelse, og efter § 82, nr. 10, at gerningsmanden har givet oplysninger, som er afgørende for opklaringen af strafbare handlinger begået af andre.

Straffelovens regler om forældelse findes i lovens 11. kapitel. Efter straffelovens § 93 er det maksimum i strafferammen for den pågældende overtrædelse, der er afgørende for forældelsesfristen. Det følger af straffelovens § 93, stk. 1, nr. 2, at forældelsesfristen er 5 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 4 år for overtrædelsen. Forældelsesfristen er 10 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 10 år, jf. stk. 1, nr. 3. Forældelsesfristen regnes fra den dag, da den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt, men afbrydes når

den pågældende gøres bekendt med sigtelsen, eller når anklagemyndigheden anmoder om rettergangsskridt, hvorved den pågældende sigtes for overtrædelsen, jf. § 94, stk. 1 og 5.

Det følger af straffelovens § 110 f, at tiltale for en forbrydelse i straffelovens kapitel 12, herunder § 110 c, stk. 3, i alle tilfælde er genstand for offentlig påtale, der sker efter justitsministerens påbud.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af direktivforslaget, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Direktivet vil derfor ikke gælde i eller være bindende for Danmark.

Såfremt man fra dansk side vælger at indføre regler svarende til direktivforslaget, vil det medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning, herunder en forhøjelse af eksisterende strafferammer.

Økonomiske konsekvenser

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af direktivforslaget, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Direktivet har derfor ingen statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

Direktivforslaget vurderes at have begrænsede budgetmæssige virkninger for de medlemsstater, der er bundet af direktivet. Såfremt man fra dansk side vælger at indføre regler svarende til direktivet, vil det kunne have statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

Eventuelle udgifter kan bl.a. henføres til sikring af effektive efterforskningsredskaber til efterforskning af strafbare handlinger vedrørende overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger samt koordinering og samarbejde mellem de kompetente myndigheder, der er involveret i forebyggelse, efterforskning og retsforfølgning af de strafbare handlinger i direktivet.

Det bemærkes, at det fremgår af budgetvejledningens pkt. 2.4.1, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter skal afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsrammer.

Det vurderes, at forslaget ikke medfører administrative konsekvenser for erhvervslivet i Danmark.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Der vurderes ikke at være andre konsekvenser forbundet med forslaget.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

Direktivforslaget har været drøftet ad flere omgange på møder i COPEN-arbejdsgruppen, hvor de øvrige medlemsstater generelt har været positivt indstillede og udtrykt opbakning til formålet med direktivet. Der blev opnået foreløbig enighed om indholdet af direktivforslaget på et arbejdsgruppemøde ultimo april 2023.

Der forventes bred opbakning til vedtagelse af generel indstilling.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen deler ønsket om at styrke håndhævelsen af overtrædelser af EU's restriktive foranstaltninger og er derfor umiddelbart positivt indstillet over for forslaget. Det bemærkes, at forslaget er omfattet af retsforbeholdet og derfor ikke er bindende for Danmark, og at Danmark af den grund ikke deltager i vedtagelsen.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg fik den 20. januar 2023 tilsendt et grund- og nærhedsnotat om direktivforslaget.

Sagen blev senest forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering i forbindelse med rådsmødet for retlige og indre anliggender den 9.-10. marts 2023, hvor sagen var sat på dagsordenen til en fremskridtsrapport.

Punkt 8. Direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver

Revideret notat. Ændringerne er markeret med streg i marginen.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2022) 245

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. juni 2023 med henblik på vedtagelse af en generel indstilling. Direktivforslaget har til formål at styrke EU-medlemsstaternes mulighed for at spore, identificere, beslaglægge, konfiskere og forvalte aktiver, der hidrører fra kriminelle handlinger. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet og har derfor hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for formålet med forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 14. april 2021 en strategi for bekæmpelse af organiseret kriminalitet (KOM (2021) 170). Det fremgår bl.a. heraf, at det vigtigste motiv til organiseret kriminalitet er økonomisk vinding, hvorfor inddrivelse af aktiver er et meget effektivt middel til at afskrække kriminelle fra deres ulovlige aktiviteter. Kommissionen fremhævede i den forbindelse, at den havde til hensigt at foreslå en skærpelse af reglerne om inddrivelse og konfiskation af aktiver.

Den 25. maj 2022 fremsatte Kommissionen forslag til et direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver, der har til formål at styrke reglerne herom.

Forslaget til direktiv er oversendt til Rådet den 20. juni 2022 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 82, stk. 2, artikel 83, stk. 1 og 2, samt artikel 87, stk. 2, og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling ("retsforbeholdet"), deltager Danmark ikke i vedtagelsen af direktivet, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

Samtidig med fremsættelsen af direktivforslaget, fremsatte Kommissionen på baggrund af situationen i Ukraine den 25. maj 2022 et forslag til Rådets afgørelse om at tilføje overtrædelse af EU-sanktioner som et kriminalitetsområde i henhold til TEUF artikel 83, stk. 1 (KOM (2022) 247). Formålet hermed er at kriminalisere overtrædelse af EU-sanktioner og i et direktiv at fastsætte minimumsregler for definitionen af strafbare handlinger og sanktioner. Rådet vedtog enstemmigt den 28. november 2022 en afgørelse om at tilføje overtrædelse af restriktive foranstaltninger til listen over kriminalitetsområder (Rådets afgørelse (EU) 2022/2332). Rådsafgørelsen er omfattet af retsforbeholdet. Kommissionen fremsatte tillige den 2. december 2022 et forslag til et direktiv om definitionen af strafbare handlinger og sanktioner for så vidt angår overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger, der også er omfattet af retsforbeholdet. Dette direktiv er ligeledes på dagsordenen for det kommende rådsmøde for retlige og indre anliggender som gennemgået i punkt 7. Det bemærkes, at overtrædelse af EU-sanktioner er strafbart i Danmark i medfør af straffelovens § 110 c, stk. 3.

Kommissionen lægger med forslaget til direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver op til, at direktivet skal finde anvendelse på kriminelle handlinger omfattet af det kommende direktiv om definitionen af strafbare handlinger og sanktioner (KOM (2022) 684).

Direktivforslaget om inddrivelse og konfiskation af aktiver har været drøftet i arbejdsgruppen vedrørende Retligt Samarbejde i Straffesager (COPEN) og i Koordinationsudvalget vedrørende Politisamarbejde og Retligt Samarbejde i Straffesager (CATS).

Det bemærkes, at Rigsadvokaten som led i aftalen om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023 har udarbejdet en rapport med forslag til ændringer af de juridiske rammer for sporingsarbejdet

i Danmark. Forslagene vedrører overordnet forbedret sporingsarbejde, effektiv realisering, hjemtagelse af opgaver fra ekstern bistand og anvendelse af konfiskerede aktiver.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

Direktivforslaget har til formål at styrke reglerne om inddrivelse og konfiskation af aktiver ved at fastsætte minimumsregler for sporing og identifikation samt beslaglæggelse og konfiskation i forbindelse med en række nærmere angivne strafbare handlinger.

Forslaget indeholder derudover en række bestemmelser, der skal lette gennemførelse af EU-sanktioner, hvor det er nødvendigt for at forebygge, afsløre eller efterforske strafbare handlinger ved tilsidesættelse af EU-sanktioner.

3.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

Sporing og identifikation af aktiver

Forslagets kapitel II indeholder en række bestemmelser, der bl.a. fastsætter, at medlemsstaterne skal sikre, at der indledes en efterforskning for at spore relevante aktiver straks, i) når der indledes en efterforskning, hvor den strafbare handling kan give betydelige økonomiske fordele, eller ii) hvor det er nødvendigt for at forebygge, afsløre eller efterforske strafbare handlinger i forbindelse med overtrædelse af EU-sanktioner.

Derudover indføres en forpligtelse om, at hver medlemsstat skal oprette mindst ét kontor for inddrivelse af aktiver med henblik på at lette det grænseoverskridende samarbejde med efterforskning for at spore aktiver, og der fastsættes en række regler om bl.a. kontorernes adgang til og udveksling af oplysninger.

Beslaglæggelse og konfiskation af aktiver

Med forslagens kapitel III opstilles en række forpligtelser og regler for medlemsstaterne i forhold til at foretage beslaglæggelse og konfiskation af aktiver. Der lægges bl.a. op til, at medlemsstaterne skal sikre,

at kontorer for inddrivelse af aktiver forinden en egentlig beslaglæggelse skal kunne træffe beslutning om en midlertidig hastebeslaglæggelsesforanstaltning i en periode på maksimalt syv dage, hvis det er nødvendigt for at bevare et formuegode.

Derudover foreslås det, at medlemsstaterne forpligtes til at sikre, at der efter endelig dom kan foretages konfiskation af redskaber og udbytte, der stammer fra en strafbar overtrædelse, og ligeledes at muliggøre konfiskation af formuegoder, hvis værdi svarer til redskaber eller udbytte, der hidrører fra en strafbar handling. Endvidere forpligtes medlemsstaterne til at muliggøre konfiskation af aktiver, som en mistænkt eller tiltalt direkte eller indirekte har overført til en tredjemand, som vidste eller burde have vidst, at overførslen eller erhvervelsen skete med henblik på at undgå konfiskation. Konfiskation af formuegoder, der tilhører en person, der er dømt for en strafbar handling, som direkte eller indirekte kan give anledning til økonomiske fordele, skal desuden være mulig i tilfælde, hvor det findes godtgjort, at formuegoderne hidrører fra kriminelle handlinger ("udvidet konfiskation"). Endelig skal konfiskation være mulig, uden at der er faldet endelig dom, hvis den mistænkte eller tiltalte eksempelvis bliver syg, forsvinder eller har immunitet. Herudover skal der kunne foretages konfiskation, hvor formuegoder beslaglægges på grundlag af en mistanke om deltagelse i organiseret kriminalitet, og hvor konfiskation i henhold til andre bestemmelser i direktivet ikke er mulig.

Forvaltning af aktiver

Forslagets kapitel IV fastsætter regler for forvaltningen af beslaglagte og konfiskerede formuegoder. Det følger bl.a. heraf, at der inden en beslutning om beslaglæggelse skal foretages en vurdering af omkostningerne forbundet hermed. I visse tilfælde vil beslaglagte formuegoder desuden kunne overføres eller sælges inden beslutningen om konfiskation, eksempelvis hvis formuegoderne er letfordærvelige eller hurtigt taber værdi ("mellemliggende salg").

Forslaget indeholder derudover et krav om, at hver medlemsstat skal oprette eller udpege mindst ét kontor for forvaltning af aktiver, der skal forvalte beslaglagte og konfiskerede formuegoder.

Øvrige elementer

Det følger af artikel 27, stk. 3, i forslaget til direktiv, at Kommissionen kan vedtage delegerede retsakter med henblik på at fastsætte mere detaljerede regler for de oplysninger, der skal indhentes, og metoden til udarbejdelse af de statistikker, som medlemsstaterne skal udarbejde og ajourføre efter artikel 27, stk. 1, og de nærmere bestemmelser for deres fremsendelse til Kommissionen.

Forslaget indeholder derudover en række bestemmelser om bl.a. retssikkerhedsgarantier, pligt til udarbejdelse af nationale strategier for inddrivelse af aktiver og samarbejde med EU-agenturer og tredjelande.

Endelig følger det af artikel 35 i forslaget til direktiv, at det erstatter følgende retsakter for så vidt angår de medlemsstater, der er bundet af dette direktiv: fælles aktion 98/699/RIA vedrørende hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold, rammeafgørelse 2001/500/RIA om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold og rammeafgørelse 2005/212/RIA om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold, Rådets afgørelse 2007/845/RIA om samarbejde mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver om opsporing og identificering af udbyttet fra strafbart forhold eller andre formuegoder forbundet med kriminalitet og direktiv 2014/42/EU om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold. Fælles aktion 98/699/RIA, rammeafgørelse 2001/500/RIA samt 2005/212/RIA og Rådets afgørelse 2007/845/RIA vil således fortsat være bindende for Danmark.

Sagen er på dagsordenen i forbindelse med rådsmødet for retlige og indre anliggender den 8.-9. juni 2023 med henblik på vedtagelse af en generel indstilling.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver.

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at det er afgørende for en effektiv inddrivelse af redskaber og udbytte fra strafbart forhold, at der foretages en fornyet indsats i hele EU over for kriminelle organisationers finansielle midler. Kommissionen vurderer, at forslaget vil lette det grænseoverskridende samarbejde og bidrage til en mere effektiv bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

Kommissionen anfører til støtte herfor, at medlemsstaterne ikke alene kan bekæmpe organiseret kriminalitet grundet den grænseoverskridende karakter. Kommissionen anfører, at 70 pct. af de kriminelle grupper, der opererer i EU, er aktive i mere end tre medlemsstater, og at kriminelle grupper anvender et komplekst net af bankkonti og skuffeselskaber på tværs af medlemsstater for at skjule revisionssporet samt kilden og ejendomsretten til midler, idet de kriminelle tilsyneladende har fokus på medlemsstater med svagere ordninger til brug for inddrivelse af aktiver (forum shopping).

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

6.1. Retsplejeloven

Efterforskning

Det følger af retsplejelovens § 743, at politiets efterforskning har til formål at klarlægge, om betingelserne for at pålægge strafansvar eller anden strafferetlig retsfølge er til stede, og at tilvejebringe oplysninger til brug for sagens afgørelse samt forberede sagens behandling ved retten. Efterforskningens tilrettelæggelse og gennemførelse bygger på en række grundlæggende principper i straffeprocessen, herunder princippet om objektivitet i § 96, stk. 2.

Beslaglæggelse

Retsplejelovens kapitel 74 indeholder regler om beslaglæggelse. Det følger af retsplejelovens § 802, stk. 1, at genstande, som en mistænkt har rådighed over, kan beslaglægges, såfremt den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og der er grund til at antage, at genstanden kan tjene som bevis eller bør konfiskeres, eller ved lovovertrædelsen er fravendt nogen, som kan kræve den tilbage.

Efter § 802, stk. 2, kan gods, som en mistænkt ejer, beslaglægges, såfremt den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og beslaglæggelse anses for nødvendig for at sikre det offentliges krav på sagsomkostninger, konfiskation, bødekraft eller forurettedes krav på erstatning i sagen eller krav, der er under inddrivelse af restanceinddrivelsesmyndigheden, uanset om gælden har tilknytning til den sag, som mistanken angår.

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

Afgørelse om beslaglæggelse træffes af retten ved kendelse, medmindre den, som indgrebet retter sig imod, meddeler skriftligt samtykke til indgrebet, jf. retsplejelovens § 806, stk. 2 og 11. Såfremt indgrebets øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes, kan politiet træffe afgørelse om beslaglæggelse. Dette skal dog forelægges for retten inden 24 timer, såfremt den, som indgrebet retter sig imod, anmoder herom, jf. retsplejelovens § 806, stk. 4. Inden retten træffer afgørelse, skal der være givet den, mod hvem indgrebet retter sig, adgang til at udtale sig, jf. stk. 8. Politiet er efter § 807, stk. 1, forpligtet til at vejlede den pågældende om adgangen til at få spørgsmålet indbragt for retten, hvis beslaglæggelse sker efter bl.a. § 806, stk. 4. Efter stk.

5 skal genstande, som kommer i politiets besiddelse som følge af beslaglæggelse, snarest muligt optegnes og mærkes.

§§ 807 b-807 f indeholder regler om rådighedsberøvelse over og udelukkelse af kreditorforfølgning i det beslaglagte.

6.2. Straffeloven

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

Det følger af straffelovens § 75, stk. 1, at udbyttet ved en strafbar handling eller beløb svarende hertil helt eller delvist kan konfiskeres. Efter straffelovens § 75, stk. 2, kan der endvidere ske konfiskation af genstande, der har været brugt til en bestemt strafbar handling, er frembragt ved en strafbar handling, eller med hensyn til hvilke der i øvrigt er begået en strafbar handling.

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

Konfiskation af udbytte efter § 75, stk. 1, kan ske hos den, som udbyttet er tilfaldet umiddelbart ved den strafbare handling, jf. straffelovens § 76, stk. 1, mens konfiskation af de i § 75, stk. 2 og 3, nævnte genstande og værdier kan ske hos den, der er ansvarlig for lovovertrædelser, og hos den, på hvis vegne den pågældende har handlet, jf. straffelovens § 76, stk. 2. Der kan ske konfiskation af udbytte, værdier eller genstande, som er overdraget til tredjemand, såfremt denne var bekendt med det overdrages forbindelse med den strafbare handling eller har udvist grov uagtsomhed i den forbindelse, eller hvis overdragelsen er sket som gave, jf. straffelovens § 76, stk. 4. Dør den person, der har konfiskationsansvar efter § 76, stk. 1-4, bortfalder dennes ansvar. Dette gælder dog ikke konfiskation efter § 75, stk. 1.

Straffelovens § 76 a, stk. 1, giver mulighed for hel eller delvis konfiskation af formuegoder, der tilhører en person, der har begået en strafbar handling, såfremt handlingen kan give betydeligt udbytte, og handlingen kan straffes med fængsel i 6 år eller derover eller vedrører narkotikakriminalitet. Det er ved konfiskation efter § 76 a ikke et krav, at anklagemyndigheden kan identificere den konkrete lovovertrædelse, som har gjort det muligt at erhverve det pågældende formuegode. Efter straffelovens § 76 a, stk. 2, kan der under de samme betingelser som efter stk. 1 foretages hel eller delvis konfiskation af formuegoder, som domfældtes ægtefælle eller samlever har erhvervet, medmindre formuegodet er erhvervet mere end 5 år før den strafbare handling, som danner grundlag for konfiskation, eller ægteskabet eller samlivsforholdet ikke bestod på tidspunktet for erhvervelsen.

Det følger endvidere af straffelovens § 76 a, stk. 3, at der under de samme betingelser som efter stk. 1 kan foretages hel eller delvis konfiskation af formuegoder overdraget til en juridisk person, som domfældte alene eller sammen med sine nærmeste har en bestemmende indflydelse på. Det samme gælder, hvis den pågældende oppebærer en betydelig del af den juridiske persons indtægter. Konfiskation kan dog ikke ske, hvis formuegodet er overdraget til den juridiske person mere end 5 år før den strafbare handling, som danner grundlag for konfiskation efter stk. 1. Efter straffelovens § 76 a, stk. 4, kan konfiskation efter stk. 1-3 ikke ske, hvis domfældte sandsynliggør, at et formuegode er erhvervet på lovlig måde eller for lovligt erhvervede midler.

Efter straffelovens § 77 kan det konfiskerede anvendes til dækning af erstatningskravet i anledning af det strafbare forhold, hvis der er sket konfiskation efter § 75, stk. 1, eller § 76 a. Det samme gælder genstande og værdier konfiskeret efter § 75, stk. 2 og 3, såfremt der ved dommen træffes bestemmelse derom, jf. stk. 2.

Det følger af § 77 a, 1. pkt., at genstande, som på grund af deres beskaffenhed i forbindelse med andre foreliggende omstændigheder må befrygtes at ville blive brugt ved en strafbar handling, kan konfiskeres, for så vidt det må anses for påkrævet for at forebygge den strafbare

handling. Der kan under samme betingelser ske konfiskation af andre formuegoder, herunder penge, jf. 2. pkt.

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

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

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

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

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

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

6.4. Rådets afgørelse 2007/845/RIA om samarbejde mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver om opsporing og identificering af udbyttet fra strafbart forhold eller andre formuegoder forbundet med kriminalitet

Rådets afgørelse indeholder et krav om, at hver medlemsstat skal oprette eller udpege et nationalt kontor for inddrivelse af aktiver med henblik på at lette opsporing og identificering af udbyttet fra strafbart forhold og andre formuegoder forbundet med kriminalitet. I Danmark er National Enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) udpeget som nationalt kontor for inddrivelse af aktiver.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af direktivforslaget, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Direktivet vil derfor ikke gælde i eller være bindende for Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af direktivforslaget, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Direktivet har derfor ingen statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

Det bemærkes, at det fremgår af budgetvejledningen, at udgifter som følge af EU-retsakter, der medfører statslige merudgifter, skal afholdes inden for eksisterende bevillinger.

Forslaget har ingen konsekvenser for EU's budget.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Der vurderes ikke at være andre konsekvenser forbundet med forslaget.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige EU-medlemsstaters holdning til sagen, men medlemsstaterne ses at være generelt positivt indstillet over for formålet med forslaget.

Direktivforslaget har været drøftet i regi af Rådet, herunder på møder i COPEN-arbejdsgruppen, hvor der generelt har været opbakning til formålet med direktivet. Der er foreløbig enighed om bestemmelserne i direktivet.

Der forventes at være den fornødne opbakning til vedtagelse af en generel indstilling.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er umiddelbart positivt indstillet over for formålet med forslaget. Direktivet er omfattet af retsforbeholdet, hvorfor Danmark ikke deltager i vedtagelsen af direktivet, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg fik den 4. juli 2022 tilsendt et grund- og nærhedsnotat om direktivforslaget.

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. december 2022, hvor sagen var på dagsordenen til en politisk drøftelse.

Sagen blev endvidere forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. marts 2023, hvor sagen var på dagsordenen til en fremskridtsrapport.

Punkt 9. Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)

Revideret notat. Ændringerne er markeret med streg i marginen.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. – 9. juni 2023 med henblik på en statusdrøftelse. Sagen er omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Det forventes, at man fra dansk side kan tage statusorienteringen til efterretning.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte i juli 2013 med hjemmel i TEUF artikel 86 et forordningsforslag om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO). Forordningen blev vedtaget på rådsmødet for retlige og indre anliggende den 12.-13. oktober 2017. Der er på nuværende tidspunkt 22 medlemsstater, som deltager i samarbejdet om EPPO som led i et såkaldt forstærket samarbejde.

Forordningen er omfattet af retsforbeholdet, hvilket indebærer, at den ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Der er løbende gjort status på implementeringen af EPPO på RIA-rådsmøderne, hvor spørgsmålet om fremdrift i implementeringen og udpegelsen af en europæisk chefanklager har været tilbagevendende punkter. På rådsmødet den 7.-8. oktober 2019 blev den nye europæiske chefanklager, Laura Codruța Kövesi (Rumænien), udpeget. EPPO indledte den 1. juni 2021 sit arbejde.

Ved rådsmødet den 13.-14. oktober 2022 blev medlemsstaterne orienteret om status på etableringen af EPPO, herunder i forhold til samarbejdet med tredjelande og ikke-deltagende medlemsstater. Af de 5

ikke deltagende EU-medlemsstater, er der indgået samarbejdsaftale (Working Arrangement) med Ungarn i 2021, mens der for Danmark, Irland, Polen og Sverige er igangværende forhandlinger om en samarbejdsaftale. EPPO har for nuværende indgået samarbejdsaftaler med 7 lande udenfor EU (Ukraine, Albanien, Moldova, Montenegro, Georgien, Nordmakedonien og USA).

Det følger af EPPO-forordningens artikel 119, at Kommissionen senest 5 år efter forordningens ikrafttræden, og herefter hvert 5 år, bestiller en evaluering over forordningens gennemførelse og virkning, samt om EPPO's effektivitet, produktivitet og arbejdsmetoder. Det forventes, at evaluering af EPPO-forordningen vil foreligge inden udgangen af 2023.

Forinden rådsmødet den 13.-14. oktober 2022 havde den europæiske chefanklager sendt et brev til Kommissionen om en mulig udvidelse af EPPO's mandat til at omfatte overtrædelse af EU-sanktioner. Der foreligger ikke på nuværende tidspunkt yderligere oplysninger om indholdet af en sådan eventuel udvidelse af EPPO's mandat. En udvidelse af EPPO's mandat vil kræve enstemmighed i Rådet.

Det er umiddelbart forventningen, at statusorienteringen ved rådsmødet den 8. – 9. juni 2023 bl.a. vil kunne følge bredt op på oprettelses- og gennemførelsesarbejdet.

Fra dansk side arbejdes der aktuelt på snarest muligt at indgå en samarbejdsaftale med EPPO. Aftalen vil være af teknisk/operationel karakter og har til formål at sikre klare rammer for det danske samarbejde med EPPO. I forbindelse med indgåelsen af en aftale blev der i sommeren 2022 indsat en bestemmelse i retsplejeloven, der præciserer retsgrundlaget for danske myndigheders og domstoles samarbejde med EPPO (lov nr. 897 af 21. juni 2022).

Forhandlingerne om samarbejdsaftalen med EPPO er i sin afsluttende fase.

Det er på denne baggrund forventningen, at samarbejdsaftalen med EPPO kan indgås snarest.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen i forbindelse med rådsmødet for retlige og indre anliggender den 8.-9. juni 2023 med henblik på en statusdrøftelse. Der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til det nærmere indhold af statusdrøftelsen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forordningen er vedtaget med hjemmel i TEUF artikel 86 og er således omfattet af retsforbeholdet. Punktet på dagsordenen har derfor ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen giver ikke anledning til statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Sagen har været sendt i høring hos Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser af de øvrige EU-medlemsstaters holdninger til dagsordenspunktet.

10. Regeringens generelle holdning

Danmark deler målsætningen om at sikre bedst mulig beskyttelse af EU's finansielle midler. Derfor er man fra dansk side opmærksom på at sikre grundlaget for et effektivt samarbejde mellem den danske anklagemyndighed og EPPO.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet for retlige og indre anliggender den 13.-14. oktober 2022.

Punkt 11. Retlige aspekter af kampen mod organiseret kriminalitet: effektive efterforskninger og fundamentale rettigheder

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. juni 2023 med henblik på en meningsudveksling. Der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til det nærmere tema for meningsudvekslingen. Der er dog forventeligt tale om en fortsættelse af tidligere drøftelser i EU-regi af de retlige aspekter af kampen mod organiseret kriminalitet med fokus på effektive efterforskninger og fundamentale rettigheder, herunder effektivisering af samarbejdet via digital informationsudveksling og styrket samarbejde med tredjelande. Sagen er ikke i sig selv omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man overordnet positiv over for en meningsudveksling om retlige aspekter af kampen mod organiseret kriminalitet.

2. Baggrund

Bekæmpelse af international organiseret kriminalitet har været en prioritet for det svenske EU-formandskab, og har blandt andet været på dagsordenen ved seneste uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 26.-27. januar 2023 og ved rådets møder i Den Stående Komité for det Operationelle Samarbejde om den Indre Sikkerhed (COSI) samt Koordinationsudvalget vedrørende Politisamarbejde og Retligt Samarbejde i Straffesager (CATS).

Arbejdet baserer sig blandt andet på kampen mod organiseret kriminalitet i lyset af den tiltagende digitalisering, med fokus på retshævede myndigheders adgang til kommunikationsdata, herunder

elektroniske beviser samt kryptering, jf. dagsordenspunktet om adgang til data for effektiv retshåndhævelse.

Endvidere har der været fokus på styrkelse af EU's Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust), herunder hvordan agenturet i praksis kan bistå medlemsstaterne i grænseoverskridende sager.

Kommissionen har desuden den 5. april 2023 fremsat et forslag til forordning om overførsel af retsforfølgning i straffesager. Forslaget har overordnet til formål at skabe fælles regler for overførsel af retsforfølgning i straffesager fra en medlemsstat til en anden for effektivt at kunne bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og for at sikre, at den bedst egnede medlemsstat efterforsker eller retsforfølger en strafbar handling. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold. Grund- og Nærhedsnotat er oversendt til Folketinget den 22. maj 2023.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen i forbindelse med rådsmødet for retlige og indre anliggender den 8.-9. juni 2023 med henblik på en meningsudveksling. Der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til det nærmere indhold af meningsudvekslingen. Der er dog forventeligt tale om en fortsættelse af tidligere drøftelser i EU-regi af kampen mod organiseret kriminalitet med fokus på effektive efterforskninger og fundamentale rettigheder.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

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

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv økonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser af de øvrige EU-medlemsstaters holdninger til dagsordenspunktet.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man overordnet positiv over for en meningsudveksling vedrørende retlige aspekter af kampen mod organiseret kriminalitet

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Punkt 12. Rådskonklusioner om sikkerheden for LGBTIQ-personer i Den Europæiske Union

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. juni 2023 med henblik på at godkende udkast til rådskonklusioner om LGBTIQ-personers sikkerhed i den Europæiske Union. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side bakker man op om Rådets fokus på LGBTIQ-personers sikkerhed i den Europæiske Union.

2. Baggrund

Et udkast til Rådets konklusioner om sikkerheden for LGBTIQ-personer i Den Europæiske Union er blevet fremlagt af formandskabet efter en drøftelse under mødet i Working Party on Fundamental Rights, Citizens Rights and Free Movement of Persons (FREMP) den 25. april 2023 og på baggrund af modtagne skriftlige forslag til revidering.

I udkastet fremhæves bl.a., at Rådet forpligter sig til at fremme og støtte LGBTIQ-personers grundlæggende ret til at være fri fra vold, chikane og diskrimination, løbende at håndtere overtrædelser af grundlæggende rettigheder, herunder ved at reagere på sådanne overtrædelser mod LGBTIQ-personer og fastholde LGBTIQ-personers sikkerhed på den politiske dagsorden. Endvidere fremhæves bl.a., at Rådet opfordrer medlemslandene til at forebygge alle former for vold, chikane og diskrimination og sikre, at myndigheder er tilstrækkeligt udstyret til at beskytte og, hvor det er relevant, fremme grundlæggende rettigheder for LGBTIQ-personer. Rådet opfordrer samtidig Kommissionen til bl.a. at opretholde og intensivere bestræbelserne på

at sikre beskyttelsen af LGBTIQ-personer mod vold, chikane og diskrimination, herunder hadtale og hadforbrydelser, som en prioritet for den Europæiske Union.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen i forbindelse med rådsmødet for retlige og indre anliggender den 8.-9. juni 2023 med henblik på at godkende udkast til rådskonklusioner om LGBTIQ-personers sikkerhed i den Europæiske Union.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

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

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv økonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser af de øvrige medlemslandes holdninger til dagsordenspunktet. Der er dog generelt opbakning blandt medlemsstaterne til Rådets fokus på LGBTIQ-personers sikkerhed i EU.

10. Regeringens generelle holdning

Den danske regering kan støtte op om Rådets fokus på LGBTIQ-personers sikkerhed i den Europæiske Union.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Punkt 13. EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

Revideret notat. Ændringerne er markeret med streg i marginen.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. juni 2023 med henblik på en statusdrøftelse. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man generelt positivt stillet over for til sin tid at ratificere en traktat om EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Danmark har allerede tiltrådt og ratificeret EMRK.

2. Baggrund

Forhandlingerne om EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. juni 2023 med henblik på en statusdrøftelse.

Med Lissabontraktaten besluttede EU's medlemsstater, at EU skulle tiltræde EMRK, jf. artikel 6, stk. 2 i Traktaten om den Europæiske Union (TEU). Tiltrædelsen af EMRK er dermed en del af implementeringen af Lissabontraktaten. Med tiltrædelsen vil Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i modsætning til i dag kunne behandle klager over EU som sådan. Tiltrædelsen af EMRK ændrer imidlertid ikke Unionens beføjelser som fastsat i TEU og Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Alle Europarådets 46 medlemsstater, herunder de medlemsstater, der ikke er medlem af EU, bl.a. Tyrkiet og Storbritannien, skal ratificere tiltrædelsestraktaten, før EU kan tiltræde EMRK.

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

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

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

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

Sagen blev forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4. juni 2010 forelagt for Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg for så vidt angår vedtagelsen af mandat til Kommissionen til at indlede forhandlinger med Europarådets medlemsstater om vilkårene for EU's tiltrædelse af EMRK.

Kommissionen fik på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4. juni 2010 mandat til på vegne af EU at føre forhandlingerne med Europarådets medlemsstater om vilkårene for EU's tiltrædelse af EMRK. Forhandlingerne indledtes i juli måned 2010.

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

På et møde i Strasbourg den 3.-5. april 2013 lykkedes det Kommissionen og Europarådets medlemsstater at nå til enighed om et udkast til en tiltrædelsestraktat. Kommissionen anmodede i august 2013 EU-Domstolen om en udtalelse om, hvorvidt udkastet var foreneligt med TEU og TEUF. I EU-Domstolens udtalelse af 18. december 2014 tilkendegav Domstolen, at det foreliggende udkast til tiltrædelsestraktat hverken var foreneligt med TEU artikel 6, stk. 2, eller den tilknyttede protokol. Domstolen pegede i den forbindelse bl.a. på, at traktatudkastet på flere punkter ikke i tilstrækkeligt omfang fastlagde forholdet mellem EU-retten og EMRK.

Den 4. oktober 2019 gav Folketingets Europaudvalget et mandat, der supplerede udvalgets mandat fra maj 2010, til at støtte, at Kommissionen blev givet supplerende forhandlingsdirektiver med det formål at løse de udfordringer, som EU-Domstolen pegede på i sin udtalelse. De supplerende forhandlingsdirektiver blev vedtaget på rådsmødet den 7.-8. oktober 2019, hvorefter forhandlingerne med Europarådets medlemsstater om tiltrædelsestraktaten blev genoptaget i januar 2020. Der blev nedsat en ad hoc forhandlingsgruppe bestående af alle medlemsstater af Europarådet (på daværende tidspunkt 47 medlemsstater, nu 46 medlemsstater efter Ruslands eksklusion af Europarådet den 16. marts 2022) og en repræsentant fra Kommissionen (omtalt som "46+1"-gruppen), som på baggrund af det allerede udførte arbejde skal udforme et juridisk instrument, der sætter linjen for de nærmere

omstændigheder for EU's tiltrædelse af EMRK, herunder EU's deltagelse i konventionssystemet, og i den sammenhæng undersøge eventuelle relaterede problemstillinger.

"46+1"-gruppen afholdt et indledende møde den 22. juni 2020 og har herefter ca. kvartalsvist afholdt møder. På det sidste møde i 46+1 gruppen den 14.-17. marts 2023, lykkedes det Kommissionen og Europarådets medlemsstater at opnå foreløbig enighed om et udkast til tiltrædelsestraktat, idet det dog er aftalt, at forhandlingernes fjerde del vedrørende EU's handlinger på området for fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), som falder uden for EU-Domstolens jurisdiktion, jf. punkt 3.4 nedenfor, skal håndteres internt i EU. Der afholdes derfor for nuværende ikke yderligere møder i 46+1 gruppen.

Kommissionen deltager i forhandlingerne i "46+1"-gruppen på baggrund af sit mandat og i samråd med FREMP og RELEX (Working Party of Foreign Relations Counsellors).

Der udestår en håndtering af forhandlingernes fjerde del, en senere vedtagelse (med enstemmighed) af de interne EU-regler til gennemførelse af tiltrædelsestraktaten, vedtagelse (med enstemmighed) af den rådsafgørelse, der skal bemyndige EU til at tiltræde traktaten, samt efterfølgende ratifikation af tiltrædelsestraktaten i samtlige af Europarådets medlemsstater.

3. Formål og indhold

3.1. Nærmere om hovedelementerne i det foreliggende traktatudkast

Det foreliggende udkast til traktat for EU's tiltrædelse af EMRK fra 2013, som arbejdet i "46+1"-gruppen byggede videre på, indeholdt bl.a. følgende hovedelementer:

3.1.1. Adgang for EU til at indtræde som medindstævnt i klagesager mod medlemsstaterne, når sagerne berører EU-lovgivning, og vice versa

Udkastet til tiltrædelsestraktaten lægger op til, at EU i visse tilfælde skal kunne indtræde som medindstævnt i en klagesag anlagt mod en

medlemsstat, ligesom en medlemsstat i visse tilfælde skal kunne indtræde i en klagesag anlagt mod EU. Den medindstævnte er herefter part i sagen og kan afgive indlæg.

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

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

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

3.1.2. Forudgående inddragelse af EU-Domstolen

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

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

3.1.3. EU's deltagelse i konventionsorganerne

EU får en dommer ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og EU kan deltage med stemmeret i møderne i Europarådets Ministerkomité, når komitéen udøver sine funktioner i forhold til EMRK. Dog vil EU alene skulle høres, når der er tale om vedtagelse af rekommandationer og lignende, der berører EMRK-retlige aspekter. Udkastet til

tiltrædelsestraktat indeholder endvidere særlige afstemningsregler i Ministerkomitéen i de klagesager, hvor EU og EU-medlemsstaterne er indstævnte.

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

3.2. Nærmere om hovedelementerne i EU-Domstolens udtalelse af 18. december 2014

EU-Domstolens udtalelse om, hvorvidt udkastet til aftale om EU's tiltrædelse af EMRK fra 2013 er foreneligt med traktaterne, indeholder bl.a. følgende hovedelementer:

Aftaleudkastet griber ifølge EU-Domstolen ind i EU's retsordens autonomi, idet det for det første ikke indeholder bestemmelser, der sikrer en koordination mellem EMRK's artikel 53, hvorefter medlemsstaterne kan fastsætte et højere beskyttelsesniveau end det i konventionen sikrede, og artikel 53 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, hvorefter EU-Domstolen har fastslået, at nationale niveauer af beskyttelse hverken må stride mod chartret eller mod EU-rettens forrang, enhed og effektivitet.

For det andet sikrer aftaleudkastet efter EU-Domstolens opfattelse ikke, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols krav om, at medlemsstater i visse situationer kontrollerer, hvorvidt EMRK overholdes i en anden medlemsstat, ikke vil gribe ind i princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne.

For det tredje påpeger EU-Domstolen, at aftaleudkastet ikke indeholder bestemmelser, der sikrer, at EMRK's mekanisme (indført ved protokol nr. 16 til EMRK), hvorefter en national ret, der er sidste retsinstans, kan anmode om en rådgivende udtalelse fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, ikke kan medføre omgåelse af EU's procedure med præjudicielle forelæggelser, der ifølge EU-Domstolen udgør kernen i det ved traktaterne indførte domstolssystem.

EU-Domstolen anfører for det fjerde, at det følger af TEUF artikel 344, at medlemsstaterne forpligter sig til ikke at søge tvister vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af traktaterne afgjort på anden måde end fastsat i traktaten, og at afgørelser herom således skal træffes af EU-Domstolen. Idet aftaleudkastet ikke indeholder bestemmelser, der sikrer, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke vil kunne træffe afgørelse i sager, hvor der rejses sådanne spørgsmål, strider dette mod TEUF artikel 344.

For så vidt angår aftaleudkastets mekanisme for medindklagede, der skal sikre, at der ikke opstår ”huller” for så vidt angår deltagelse, tilregning og håndhævelse i EMRK-systemet, bemærker EU-Domstolen for det femte, at mekanismen ikke sikrer, at EU’s og EU-rettens særlige karakteristika bevares, bl.a. fordi Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i visse situationer har kompetence til at vurdere, om betingelserne for at være medindklaget er opfyldt, og således bliver tillagt kompetence til at vurdere kompetencefordelingen mellem EU og EU’s medlemsstater.

For det sjette bemærker EU-Domstolen i relation til aftaleudkastets mekanisme for forudgående inddragelse af EU-Domstolen i sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvor der ved behandlingen af sagen skal tages stilling til EU-ret, at fremgangsmåden ikke gør det muligt at bevare EU’s og EU-rettens særlige karakteristika, idet vurderingen af behovet for forudgående inddragelse af EU-Domstolen ligger hos Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, idet EU-Domstolen ikke har kompetence til at fortolke den afledte EU-ret, men alene gyldigheden i forbindelse med den forudgående inddragelse, og idet aftaleudkastet ikke sikrer, at EU fuldt ud og systematisk informeres om sager for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

For det syvende bemærker EU-Domstolen, at den inden for FUSP-området alene har kompetence til at kontrollere overholdelsen af TEUF artikel 40 og prøve lovligheden af visse afgørelser som omhandlet i TEUF artikel 275, stk. 2. Det nærmere omfang af EU-Domstolens kompetence på området er endnu ikke fastlagt i praksis, men

på EU-rettens nuværende udviklingstrin er visse vedtagelser på området ikke omfattet af EU-Domstolens kompetence. Idet aftalen tillægger Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kompetence på området, hvor EU-Domstolen ikke har kompetence, overdrages dele af domstolsprøvelsen eksklusivt til et for EU eksternt organ, og aftalen griber dermed ind i EU-rettens særlige karakteristika.

3.3. Supplerende forhandlingsdirektiver

Rådets afgørelse af 4. juni 2010 om Kommissionens mandat til på vegne af EU at føre forhandlingerne med Europarådets medlemsstater om vilkårene for EU's tiltrædelse af EMRK og de dertil knyttede forhandlingsdirektiver er stadig gældende. Som følge af EU-Domstolens udtalelse var der imidlertid et behov for at give Kommissionen supplerende forhandlingsdirektiver. Rådet blev på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. oktober 2019 forelagt supplerende forhandlingsdirektiver med det formål at tage højde for de elementer i EU-Domstolens udtalelse, der fremgår af punkt 3.2 ovenfor.

Rådet gav på rådsmødet den 7.-8. oktober 2019 opbakning til, at forhandlingerne om et nyt udkast til en tiltrædelsestraktat blev genoptaget.

3.4. Status for de pågående forhandlinger

De nu afsluttede forhandlinger i "46+1"-gruppen var inddelt i fire overordnede dele.

Den første del vedrørte EU's specifikke mekanismer for klageproceduren ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, herunder EU's mulighed for at tage forbehold efter EMRK artikel 57 i forhold til bestemmelser i EMRK eller tillægsprotokollerne, adgangen for EU til at indtræde som medindstævnt i klagesager og adgang til inddragelse af EU-Domstolen. Der er gennem forhandlingerne i 46+1-gruppen opnået enighed om en bestemmelse til tiltrædelsestraktaten om EU's mulighed for at tage forbehold efter EMRK artikel 57. Der er ligeledes opnået enighed om konkrete bestemmelser til tiltrædelsestraktaten vedrørende bl.a. orientering af EU om sager, hvor EU potentielt kan blive medindstævnt, og hvordan processen for, at EU og EU's

medlemsstater indtræder som medindstævnte startes og afsluttes. Endelig er der opnået enighed om en konkret bestemmelse til tiltrædelsestraktaten om muligheden for at inddrage EU-Domstolen i sager, hvor EU er medindstævnt.

Den anden del vedrørte drøftelse af klageproceduren for så vidt angår mellemstatslige sager efter EMRK artikel 33, hvorefter medlemsstater kan indbringe påståede brud på EMRK foretaget af en anden medlemsstat for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Denne del omfatter desuden EU-medlemsstaters mulighed for at anmode Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om at afgive rådgivende udtalelser om principielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EMRK efter tillægsprotokol nr. 16 til EMRK. Ved denne del af forhandlingerne er der opnået enighed om en bestemmelse til tiltrædelsestraktaten vedrørende begrænsningen for EU og EU's medlemsstater til at anvende muligheden for at indbringe påståede brud på EMRK i sager mellem EU og EU's medlemsstater og i sager mellem EU's medlemsstater, herunder proceduren for EU's vurdering af, om sagen falder inden for EU-retten. Der er ligeledes opnået enighed om en bestemmelse til tiltrædelsestraktaten, der sikrer, at en EU-medlemsstats mulighed for at anmode Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om at afgive en rådgivende udtalelse ikke fører til en omgåelse af kravet om, at der i visse sager skal forelægges præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen efter TEUF artikel 267.

Den tredje del vedrørte det EU-retlige princip om gensidig tillid (mutual trust) mellem EU-medlemsstaterne. Kommissionen og "46+1"-sekretariatet har på tidligere møder i "46+1"-gruppen fremlagt reviderede forslag til en bestemmelse i tiltrædelsestraktaten og den dertilhørende forklarende rapport vedrørende samspillet mellem overholdelse af princippet om gensidig tillid og EU's tiltrædelse af EMRK. Forslagene har løbende mødt kritik fra flere ikke-EU-medlemsstater, der ikke ønsker et EU-princip indført i tiltrædelsestraktaten. Der er dog nu opnået enighed om en bestemmelse i tiltrædelsestraktaten, der sikrer overholdelsen af princippet om gensidig tillid.

Den fjerde del vedrørte EU's handlinger på FUSP-området, som falder uden for EU-Domstolens jurisdiktion. Kommissionen præsenterede ved et tidligere møde i "46+1"-gruppen konkrete forslag til bestemmelser, der vil kunne indgå i en tiltrædelsestraktat og den tilhørende forklarende rapport, vedrørende muligheden for at tillægge EU-medlemsstaterne jurisdiktion, hvor EU-Domstolen ikke har domsmyndighed (en såkaldt "re-attributionsmekanisme"). Kommissionens forslag blev mødt med en lang række uddybende spørgsmål og skepsis særligt fra ikke-EU-medlemsstaterne. I regi af FREMP har der derfor pågået drøftelser mellem EU-medlemsstaterne om alternativer til den foreslåede "re-attributionsmekanisme", herunder en mellemstatslig fortolkende deklARATION. Formålet med deklARATIONen er at sikre EU-Domstolens jurisdiktion ift. klager over krænkelse af EMRK på FUSP-området, hvor EU-Domstolen, som følge af TEU artikel 24(1) og TEUF artikel 275, ikke har jurisdiktion. Herudover er der i regi af FREMP blevet fremlagt to alternative forslag vedrørende dels en mekanisme indenfor EU's institutionelle og juridiske rammeværk, hvorefter enten en national domstol (rotationsordning) eller en fælles domstol i EU skal sikre en retlig prøvelse af klager over krænkelse af EMRK på FUSP-området, og dels en mekanisme, hvor Rådet i første omgang behandler klagen og EU-Domstolen på dette grundlag herefter vil have jurisdiktion over klagen.

Der er i 46+1-gruppen enighed om, at denne del af forhandlingerne ikke skal håndteres i tiltrædelsestraktaten, men i stedet skal løses internt i EU. Der er dog ikke enighed i EU, og der pågår derfor fortsat drøftelser herom i regi af FREMP.

Udover de fire overordnede dele af forhandlingerne har forhandlingerne navnlig drejet sig om stemmereglene for EU's deltagelse i Ministerkomitéen, Europa-Parlamentets delegations mulighed for at stemme til valg af dommerkandidater til EMD og fortolkning af EMRK Artikel 53, hvor der nu er opnået enighed om bestemmelser herom til tiltrædelsestraktaten.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Efter TEUF artikel 218, stk. 6, kræver en rådsafgørelse om Unionens tiltrædelse af EMRK Europa-Parlamentets godkendelse. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

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

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

Økonomiske konsekvenser

Efter det foreliggende traktatudkast skal EU – ligesom Europarådets medlemsstater – bidrage økonomisk til udgifterne til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og EU's tiltrædelse vil således være forbundet med visse omkostninger, der afholdes over EU's budget. Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's budget.

Sagen har ikke samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det følger af Lissabontraktaten, som alle medlemsstater har ratificeret, at EU skal tiltræde EMRK, jf. TEU artikel 6, stk. 2.

Den generelle forventning er herudover, at alle EU-medlemsstater vil være positivt indstillede over for til sin tid at ratificere traktaten om EU's tiltrædelse af EMRK.

Det bemærkes, at Europarådets medlemsstater i København-erklæringen fra april 2018, pkt. 63, har understreget betydningen af EU's tiltrædelse til EMRK som et middel til at understøtte en sammenhængende menneskerettighedsbeskyttelse i Europa. Medlemsstaterne opfordrer i den forbindelse EU-institutionerne til at tage de nødvendige skridt med henblik på tiltrædelsen, jf. TEU artikel 6, stk. 2, således at processen kan afsluttes snarest muligt.

Medlemsstaterne har på møder i Rådets arbejdsgruppe om grundlæggende rettigheder mv. (FREMP) generelt udtrykt opbakning til, at forhandlingerne er blevet genoptaget. Der udestår afklaring af en række elementer, som der ikke er enighed om.

10. Regeringens generelle holdning

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

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

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

Sagen blev ligeledes forelagt Folketingets Europaudvalg i forbindelse med vedtagelse af supplerende forhandlingsmandat den 4. oktober 2019 forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. oktober 2019.

Sagen har herudover flere gange været forelagt Folketinget Europaudvalg til orientering, senest forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. december 2022.