



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 27. november 2017
Kontor: EU-retskontoret
Sagsbeh: Ida Albæk Knudsen
Sagsnr.: 2017-3051-0008
Dok.: 586722

Supplerende samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområde, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg den 7.-8. december 2017

Side:

- | | | |
|-------------|-----------|---|
| 2-4 | Punkt 12: | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passageroplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (PNR-direktivet)*
- Statusredegørelse for implementering
KOM-dokument foreligger ikke |
| 5-12 | Punkt 13: | EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)
- Statusredegørelse
KOM-dokument foreligger ikke |

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Dagsordenspunkt 12: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passageroplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (PNR-direktivet)*

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke

1. Resumé

På rådsmødet den 7.-8. december 2017 (retlige og indre anliggender) forventes det, at der gøres status over de øvrige medlemslandes implementering af PNR-direktivet. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser eller rejser spørgsmål i relation til nærhedsprincippet. Det forventes, at man fra dansk side kan tage punktet til efterretning.

2. Baggrund

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (PNR-direktivet) blev vedtaget på Europa-Parlamentets plenarforsamling den 14. april 2016. Implementeringsfristen er den 25. maj 2018.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. december 2017 er sagen på dagsordenen med henblik på, at der gøres status over de øvrige medlemsstaters implementering af PNR-direktivet.

3. Formål og indhold

Direktivet har til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning om anvendelse af passageroplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet. Direktivet indeholder bl.a. bestemmelser om videregivelse af PNR-oplysninger fra flyselskaberne til medlemsstaternes myndigheder og om udveksling af PNR-oplysninger mellem medlemsstaterne.

PNR-oplysninger er de oplysninger, som passagererne giver luftfartsselskaberne i forbindelse med reservation af rejser, og som typisk opbevares i luftfartsselskabernes reservationssystemer og afgangskontrolsystemer. Oplysningerne omfatter således forskellige typer af oplysninger såsom rejsedataer, rejserute, kontaktoplysninger, betalingsoplysninger, sædenummer og bagageoplysninger.

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

Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv økonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

Sagen vurderes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til punktet.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er positivt indstillet over for etableringen af et europæisk PNR-system og direktivet.

Det bemærkes, at Kommissionen ved brev af 17. maj 2016 på baggrund af mandat fra Folketingets Europaudvalg blev anmodet om at indlede forhandlinger om indgåelse af en international aftale mellem Danmark og EU om dansk tilknytning til PNR-direktivet. Kommissionen har ved brev af 31. oktober 2017 meddelt, at regeringens anmodning er ved at blive vurderet nærmere, og at Kommissionen herefter vil vende tilbage.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Direktivet har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 18. november 2016.

Dagsordenspunkt 13: EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke

1. Resumé

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.- 8. december 2017 med henblik på en orientering om status i sagen. Det følger af Lissabon-Traktaten, at EU tiltræder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Kommissionen fik på den baggrund i juni måned 2010 mandat til at forhandle på vegne af EU. 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 traktat om EU's tiltrædelse af EMRK*. Kommissionen anmodede i august 2013 EU-Domstolen om en udtalelse om, hvorvidt udkastet var i overensstemmelse med EU- og EUF-traktaterne. I EU-Domstolens udtalelse af 18. december 2014 tilkendegiver Domstolen, at det foreliggende udkast til tiltrædelsestraktat hverken er foreneligt med EU-Traktatens artikel 6, stk. 2, eller den tilknyttede protokol. Domstolen peger i den forbindelse bl.a. på, at traktatudkastet på flere punkter ikke i tilstrækkeligt omfang fastlægger forholdet mellem EU-retten og EMRK. Arbejdet med at finde løsninger på de problemstillinger, som EU-Domstolens udtalelse rejser, pågår fortsat. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Sagen *forventes ikke at medføre ændringer af gældende dansk ret, men EU's tiltrædelse af EMRK vil til sin tid skulle ratificeres af Danmark. EU's tiltrædelse vil være forbundet med visse omkostninger, der afholdes over EU's budget. Danmarks bidrag til finansieringen af EU's budget udgør ca. 2 pct., svarende til et forventet dansk bidrag over EU's budget på ca. 0,2 mio. euro årligt. Fra dansk side er man positiv over for til sin tid at ratificere tiltrædelsestraktaten.*

2. Baggrund

Med Lissabon-Traktaten besluttede EU's medlemsstater, at EU skulle tiltræde EMRK, jf. EU-Traktatens artikel 6, stk. 2. Tiltrædelsen af EMRK er dermed en del af implementeringen af Lissabon-Traktaten. Med tiltrædelsen

vil Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i modsætning til i dag kunne behandle klager over EU som sådan. Tiltrædelsen af EMRK ændrer imidlertid ikke Unionens beføjelser som fastsat i EU-Traktaten og EUF-Traktaten. Alle Europarådets 47 medlemsstater, herunder de medlemsstater, der ikke er medlem af EU, bl.a. Rusland og Tyrkiet, skal ratificere tiltrædelsestraktaten, før EU kan tiltræde EMRK.

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

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

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

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

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

Kommissionen har gennemført de nævnte forhandlinger på baggrund af sit mandat og i samråd med Rådets arbejdsgruppe om grundlæggende rettighe-

der 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 ikke afsluttet.

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 EU- og EUF-traktaterne. I EU-Domstolens udtalelse af 18. december 2014 har Domstolen tilkendegivet, at det foreliggende udkast til tiltrædelsestraktat hverken er foreneligt med EU-Traktatens artikel 6, stk. 2, eller den tilknyttede protokol. Domstolen peger i den forbindelse bl.a. på, at traktatudkastet på flere punkter ikke i tilstrækkeligt omfang fastlægger forholdet mellem EU-retten og EMRK. Arbejdet med at finde løsninger på de problemstillinger, som EU-Domstolens udtalelse rejser, pågår fortsat.

Endvidere udestår 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 Europarådets medlemsstater.

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.- 8. december 2017 med henblik på en orientering om status i sagen.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

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

Såvel traktatudkastet som den tilhørende forklarende rapport har været genstand for forhandlinger mellem EU og Europarådets medlemsstater.

3.2. Nærmere om hovedelementerne i det foreliggende traktatudkast

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

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

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

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

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

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

3.2.2. Forudgående inddragelse af EU-Domstolen

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

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

3.2.3. EU's deltagelse i konventionsorganerne

EU får en dommer ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og EU kan deltage med stemmeret i møderne i Europarådets Ministerkomité, når komitéen udøver sine funktioner i forhold til 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, når forsamlingen udøver sine funktioner i forhold til valg af dommere.

3.3. 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 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 EUF-Traktatens 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 EUF-Traktatens artikel 344.

For så vidt angår aftaleudkastets mekanisme for medindklagede, der skal sikre, at der ikke opstår ”huller” for så vidt angår deltagelse, tilregnelser 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, hvorvidt 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 området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik alene har kompetence til at kontrollere overholdelsen af EU-traktatens artikel 40 og prøve lovligheden af visse afgørelser som omhandlet i EUF-Traktatens 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.

4. Europa- Parlamentets udtalelser

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

5. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

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.

På baggrund af det foreliggende udkast til tiltrædelsestraktat og det i den forklarende rapport oplyste skønnes det, at EU's bidrag vil udgøre omkring 10 mio. euro årligt. Danmarks bidrag til finansieringen af EU's budget udgør ca. 2 pct., svarende til et forventet dansk bidrag over EU's budget på ca. 0,2 mio. euro årligt.

Sagen har ikke samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveau

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

Sagen vurderes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt

samarbejde den 22. september 2015. Sagen har endvidere senest været forelagt Juridisk Specialudvalg den 16. februar 2015.

9. Generelle forventninger til andre landes holdning

Det følger af Lissabon-Traktaten, som alle medlemsstater har ratificeret, at EU skal tiltræde EMRK, jf. EU-Traktatens artikel 6, stk. 2.

Baseret på erfaringerne fra forhandlingerne om de tidligere aftaleudkast med Europarådet vurderes det at blive særdeles vanskeligt at vende tilbage til Europarådet med henblik på at genoptage forhandlingerne, hvis dette bliver nødvendigt i lyset af EU-Domstolens udtalelse.

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.

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 forelæggelser 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 senest forelagt Europaudvalget til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015.