



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 21. oktober 2004
Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2004-135-0120
Dok.: RKK20075

GRUNDNOTAT

om

forslag til rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, navnlig med hensyn til alvorlige lovovertrædelser, herunder terrorhandlinger

1. Baggrund

På baggrund af bl.a. terrorangrebene i Madrid den 11. marts 2004 vedtog Det Europæiske Råd den 25. marts 2004 en erklæring om bekæmpelse af terrorisme. I erklæringen (punkt 5 a) pålægges Rådet bl.a. at undersøge, hvilke foranstaltninger der kan træffes for at forenkle udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder.

I lyset heraf har Sverige den 4. juni 2004 fremsat forslag til en rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, navnlig med hensyn til alvorlige lovovertrædelser, herunder terrorhandlinger.

Om baggrunden for det fremsatte forslag anføres det i de ledsagende bemærkninger, at de retshåndhævende myndigheders evne til at samarbejde om bekæmpelsen af kriminalitet og terrorisme i vid udstrækning er afhængig af, om de kan indhente og udveksle oplysninger og efterretninger i tide. Praktiske erfaringer viser imidlertid, at det alt for ofte er for besværligt, tager for lang tid eller i nogle tilfælde endog er umuligt at indhente relevante og nødvendige oplysninger eller efterretninger fra andre medlemsstater.

Den væsentligste årsag til dette er ifølge forslaget, at medlemsstaternes nationale lovgivning, administrative strukturer og vilkår for indsamling og udveksling af oplysninger og efterretninger på internationalt plan er forskellige. Der findes derfor behov for at skabe en fælles retlig ramme for udveksling af oplysninger og efterretninger, der gælder for alle nationale myndigheder med retshåndhævelsesfunktioner.

2. Indhold

Forslaget er fremsat under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) artikel 30, stk. 1, litra a og b (om fælles handling vedrørende politisamarbejde i form af operativt samarbejde og behandling mv. af personoplysninger) og artikel 34, stk. 2, litra b (om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser gennem vedtagelse af rammeafgørelser).

Artikel 1 fastslår, at rammeafgørelsens formål er at fastsætte regler for, hvordan de kompetente retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne effektivt og hurtigt kan udveksle eksisterende oplysninger og efterretninger med henblik på kriminalefterforskninger og kriminalefterretningssoperationer vedrørende alvorlige lovovertrædelser, herunder terrorhandlinger.

Rammeafgørelsen berører ikke gunstigere bestemmelser i national lovgivning, bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger mellem medlemsstaterne eller mellem medlemsstaterne og tredjelande, og den griber ikke ind i Den Europæiske Unions instrumenter vedrørende gensidig retshjælp eller gensidig anerkendelse af retsafgørelser i straffesager. Det bemærkes i den forbindelse, at Kommissionen har fremsat forslag til rammeafgørelse om en europæisk bevissikringskendelse til fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager (KOM(2003) 688 endelig). Et grundnotat vedrørende dette forslag er sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg henholdsvis den 19. juli og den 15. juli 2004.

Forslaget pålægger ikke medlemsstaterne nogen pligt til at indsamle eller opbevare bestemte ”oplysninger eller efterretninger” alene med det formål at meddele dem til de kompetente retshåndhævende myndigheder i andre medlemsstater.

Forslaget pålægger endvidere ikke medlemsstaterne nogen pligt til at meddele oplysninger eller efterretninger, der skal anvendes som bevismateriale ved en retlig myndighed og giver heller ikke ret til at anvende sådanne oplysninger og efterretninger til dette formål. Hvis udvekslede informationer ønskes anvendt som bevismateriale i en straffesag, skal den meddelende stat samtykke hertil.

Begreberne ”kriminalefterforskning”, ”kriminalefterretningsoperation” og ”oplysninger og efterretninger” er defineret i forslaget artikel 2.

Ved ”kriminalefterforskning” forstås en retlig ramme, inden for hvilken de kompetente retshåndhævende myndigheder eller retlige myndigheder, herunder anklagemyndigheder, træffer foranstaltninger med henblik på at fastslå og identificere kendsgerninger, mistænkte og omstændigheder i forbindelse med en eller flere identificerede konkrete strafbare handlinger.

”Kriminalefterretningsoperation” defineres som en retlig ramme, der endnu ikke er nået til kriminalefterforskningsstadiet, som overvåges og kontrolleres af retlige myndigheder, herunder anklagemyndigheder, og inden for hvilken en kompetent retshåndhævende myndighed i henhold til national lovgivning har beføjelse til at indsamle, behandle og analysere oplysninger om kriminalitet eller kriminelle aktiviteter, med det formål at fastslå, om der er eller kan være begået konkrete strafbare handlinger.

”Oplysninger og efterretninger” defineres bredt, og udtrykket omfatter således enhver form for information, som de kompetente retshåndhævende myndigheder besidder eller har adgang til uden brug af tvangsindgreb. Betydningen heraf er præciseret ved en opregning af en række eksempler på informationer, som er omfattet af begrebet.

Herudover indeholder forslaget en definition af begrebet ”kompetent retshåndhævende myndighed”, hvorved forstås en national politimyndighed, toldmyndighed eller anden myndighed, der i henhold til national lovgivning har beføjelse til at afsløre, forebygge og efterforske lovovertrædelser og kriminelle aktiviteter, udøve myndighed og foretage tvangsindgreb i forbindelse med sådanne handlinger

Efter artikel 3 kan udveksling af informationer kun finde sted vedrørende lovovertrædelser, der i den anmodende medlemsstat kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst tolv måneder. Medlemsstaterne kan bilateralt beslutte at anvende procedurerne i rammeafgåelsen på et bredere grundlag.

Medlemsstaterne skal efter artikel 4 sikre, at oplysninger og efterretninger, som de kompetente retshåndhævende myndigheder besidder eller har adgang til uden brug af tvangsindgreb, kan meddeles de kompetente retshåndhævende myndigheder i andre medlemsstater i overensstemmelse med rammeafgåelsen.

Betingelserne for at meddele oplysninger og efterretninger til de andre medlemsstaters retshåndhævende myndigheder må ikke være strengere end de betingelser, der gælder nationalt for meddelelse af og anmodning om oplysninger og efterretninger.

Oplysninger og efterretninger meddeles efter anmodning fra en kompetent retshåndhævende myndighed, der handler inden for rammer fastsat i den nationale lovgivning, og som foretager en kriminalefterforskning eller en kriminalefterretningsoperation.

I henhold til artikel 4 a skal oplysninger og efterretninger altid meddeles hurtigst muligt og i så vidt muligt omfang inden for den ønskede frist. Såfremt oplysningerne eller efterretningerne ikke kan meddeles inden for den ønskede frist, skal den kompetente retshåndhævende myndighed, der har modtaget en anmodning om oplysninger eller efterretninger, meddele, hvor lang tid det vil tage at efterkomme anmodningen.

Medlemsstaterne skal indføre procedurer, som sætter dem i stand til at besvare anmodninger om oplysninger og efterretninger inden for højst 12 timer, hvis sagen drejer sig om en lovovertrædelse, som er omfattet af en opstillet positiv-liste.

Positiv-listen svarer som udgangspunkt til hvad, der følger af allerede vedtagne rammeafgørelser inden for området for gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige afgørelser. Den omfatter således bl.a. terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, ulovlig handel med narkotika, ulovlig handel med våben, bestikkelse, svig, hvidvaskning, falskmøntneri, miljøkriminalitet, menneskesmugling, manddrab, racisme, bortførelse og bedrageri. Listen er dog på nogle punkter udvidet idet den bl.a. også omfatter visse typer færdselsforseelser, trusler og voldshandlinger mod personer, hærværk, smugling af varer, overtrædelse af intellektuelle ejendomsrettigheder og tortur.

Hvis den anmodende stat giver udtryk for, at den ønsker at få oplysningerne hurtigere (end de fastsatte tidsfrister), skal den anmodede stat gøre sit bedste for at besvare anmodningen hurtigt.

I henhold til artikel 5 kan de kompetente kun anmode om oplysninger, hvis der er grund til at tro, at der findes relevante oplysninger og efterretninger i den pågældende medlemsstat. Der må ikke anmodes om flere oplysninger eller fastsættes strammere tidsfrister end, hvad der er nødvendigt i det konkrete tilfælde.

Ifølge artikel 6 kan oplysninger om personer kun udveksles,

- hvis den pågældende person er mistænkt for at have begået eller medvirket ved en lovovertrædelse eller en kriminel aktivitet, eller den pågældende person på grundlag af kriminalefterretninger eller andre indicier kan tænkes at begå eller medvirke ved en lovovertrædelse eller en kriminel aktivitet, der i overensstemmelse med national lovgivning i den anmodende medlemsstat kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende

foranstaltning af en maksimal varighed på mindst tolv måneder (se herved artikel 3 a), eller

- hvis udvekslingen er nødvendig for at bidrage til afsløring, forebyggelse eller efterforskning af en af de forbrydelser eller kriminelle aktiviteter, der er opregnet på positiv-listen (se herved artikel 4 a).

Udveksling af oplysninger og efterretninger kan endvidere finde sted med henblik på identifikation af personer, der falder ind under de ovennævnte kategorier.

Det fremgår af artikel 7, at udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaterne kan finde sted via SIRENE-kontorerne, de nationale Europol-enheder, de centrale toldenheder eller inden for en hvilken som helst anden ramme, der er indført på bilateralt eller multilateralt niveau.

Medlemsstaterne kan endvidere fra sag til sag eller generelt beslutte, at anvende andre kommunikationskanaler, som f.eks. forbindelsesofficerer eller direkte udveksling mellem nationale eller lokale retshåndhævende myndigheder.

Oplysninger eller efterretninger, der ikke udveksles via de nationale Europol-enheder, skal også meddeles Europol i overensstemmelse med Europol-konventionen, hvis informationsudvekslingen angår en lovovertrædelse eller en kriminel aktivitet, der ligger inden for Europol's mandat.

Artikel 8 omhandler spontan udveksling af oplysninger og efterretninger. Ifølge bestemmelsen skal de kompetente retshåndhævende myndigheder på eget initiativ meddele oplysninger og efterretninger til retshåndhævende myndigheder i andre medlemsstater, hvis der er faktuelle grunde til at tro, at de vil kunne bidrage til afsløring, forebyggelse eller efterforskning af lovovertrædelser eller kriminelle aktiviteter, der omfatter de lovovertrædelser, der er omfattet af positiv-listen i artikel 4 a. Pligten til at meddele oplysninger og efterretninger er begrænset til de tilfælde, hvor det skønnes relevant og nødvendigt for at kunne afsløre, forebygge eller efterforske den pågældende lovovertrædelse eller kriminelle aktivitet.

Artikel 9 bestemmer, at der ved udveksling af information efter rammeafgørelsen skal anvendes regler og standarder for databeskyttelse, som svarer til dem, der gælder ved udveksling af oplysninger og efterretninger via SIRENE-kontorerne, de nationale Europol-enheder eller de centrale toldenheder.

Udvekslede oplysninger og efterretninger må som udgangspunkt kun anvendes til brug for relevante retsforfølgingsprocedurer eller til forebyggelse af umiddelbare og alvorlige trusler mod

den offentlige sikkerhed. Hvis informationerne skal anvendes til andre formål kræver dette et udtrykkeligt forudgående samtykke fra den myndighed, der har meddelt informationerne.

Medlemsstaterne kan pålægge betingelser med hensyn til anvendelsen af bestemte oplysninger og efterretninger og til rapportering. Sådanne betingelser er bindende for den modtagende kompetente retshåndhævende myndighed.

Artikel 10 angiver, at medlemsstaterne skal behandle alle oplysninger og efterretninger med den nødvendige fortrolighed.

Efter artikel 11 kan medlemsstaterne afvise at videregive oplysninger og efterretninger, hvis der er grund til at antage, at videregivelsen vil kunne skade vigtige nationale sikkerhedsinteresser, bringe en igangværende efterforskning eller efterretningsoperation i fare, eller hvis oplysningerne er irrelevante eller klart står i misforhold til det i anmodningen angivne formål.

Artikel 12 og 13 omhandler gennemførelse af rammeafgårelsen og forbindelse til andre instrumenter.

For så vidt angår den nærmere begrundelse for de foreslåede bestemmelser, kan der henvises til de vedlagte ledsagende bemærkninger til forslaget.

3. Dansk ret

3.1. Der er ikke i lovgivningen fastsat udtrykkelige bestemmelser om danske retshåndhævende myndigheders videregivelse af fortrolige oplysninger til andre EU-landes retshåndhævende myndigheder.

Om videregivelse af fortrolige oplysninger kan finde sted i det nævnte tilfælde vil derfor som udgangspunkt bero på de almindelige regler om tavshedspligt.

Det er i administrativ praksis almindeligt antaget, at regeringen inden for de rammer, der følger af grundloven, kan indgå overenskomst med fremmede stater, som bl.a. indebærer, at den danske stat i et vist omfang er forpligtet til at videregive visse fortrolige oplysninger til udenlandske myndigheder. I det omfang en sådan international aftale er indgået, vil videregivelse af fortrolige oplysninger til opfyldelse af den pågældende internationale forpligtelse ikke være uberettiget i relation til de almindelige regler om tavshedspligt.

Det må endvidere antages, at danske myndigheder i et vist omfang er berettiget til – f.eks. som et led i mere uformelt samarbejde – at videregive fortrolige oplysninger til brug for andre landes myndigheder.

Det er næppe muligt generelt at angive, hvornår en sådan videregivelse må anses for berettiget. Ved den konkrete vurdering af videregivelsens berettigelse må der formentlig navnlig lægges vægt på formålet med videregivelsen, herunder om videregivelse er af betydning for, at den danske forvaltningsmyndighed kan varetage sine forvaltningsopgaver, eller til varetagelse af danske interesser i øvrigt. I den forbindelse vil det bl.a. indgå, om videregivelse sker som led i et gensidigt samarbejdsforhold og dermed i denne forstand også til varetagelse af danske interesser. Herudover må der lægges vægt på forholdene i modtagerlandet, herunder hvordan de fortrolige oplysninger i praksis må antages at blive anvendt i det pågældende land. Der må også lægges vægt på, hvilken karakter de pågældende oplysninger har, herunder risikoen for at oplysningerne eventuelt misbruges.

Ved vurderingen af, om fortrolige oplysninger kan videregives til udenlandske myndigheder, vil der endvidere kunne søges vejledning i forvaltningslovens § 28 (om videregivelse af oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed) og – i det omfang der er tale om edb-behandlede personoplysninger – i reglerne i persondatalovens kapitel 4 (særligt §§ 6-8).

3.2. Hvad angår spørgsmålet om datasikkerhed bemærkes det, at danske retshåndhavende myndigheder i forbindelse med edb-behandling af personoplysninger skal overholde de krav til fysisk behandlingssikkerhed, som følger af persondatalovens §§ 41 og 42. Af bestemmelsen i lovens § 41, stk. 3, følger, at den dataansvarlige (dvs. vedkommende retshåndhavende myndighed) bl.a. skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminali-

tet, Rigspolichefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikede advokater, Datatilsynet, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder.