



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 16. november 2005
Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2005-3061/1-0013
Dok.: CDH40520

Oversigt over samlenotater vedrørende de sager inden for Justitsministeriets, Forsvarsministeriets, og Skatteministeriets ansvarsområde, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg på ministerniveau med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 1.-2. december 2005.

Side:

4-22	Dagsordenspunkt 1	Rådets og Europa-Parlamentets forordning om indførelse af en europæisk betalingspåbudsprocedure (KOM (2004) 173 endelig)*
23-43	Dagsordenspunkt 2	Rådets og Europa-Parlamentets forordning om indførelse af en europæisk småkravsprocedure (KOM (2005) 87 endelig)*
44-63	Dagsordenspunkt 3	Rådets og Europa-Kommissionens direktiv om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område (KOM(2004) 718 endelig)*
64-86	Dagsordenspunkt 4	EU-regler om logning af data om teletrafik
87-125	Dagsordenspunkt 5	Rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse
126-140	Dagsordenspunkt 6	Rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union (KOM(2004)328)
141-159	Dagsordenspunkt 7	Rammeafgørelse om deltagelse i en kriminel organisation
160-175	Dagsordenspunkt 8	Status for EU's indsats mod terrorisme
176-201	Dagsordenspunkt 9	Aftale mellem EU og Norge og Island om udlevering
202-223	Dagsordenspunkt 10	Rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af op-

* Forslaget er fremsat med hjemmel i TEF afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, finder derfor anvendelse.

- lysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, navnlig med hensyn til alvorlige lovovertrædelser, herunder terrorhandlinger
- 224-245 Dagsordenspunkt 11 Rådets afgørelse om forbedring af politisamarbejdet mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, særligt ved de indre grænser, og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen (KOM(2005)317)
- 246-248 Dagsordenspunkt 12 Rådets konklusioner om narkotikabekæmpelse i Afghanistan
- 249-253 Dagsordenspunkt 13 Handlingsplan om bekæmpelse af menneskehandel
- 254-257 Dagsordenspunkt 14 Rapport om mødet mellem EU og landene i et vestlige Balkan den 25. november 2005 i Wien
- 258-261 Dagsordenspunkt 15 Kommissionens rapport om den tekniske udvikling af SIS II
- 262-265 Dagsordenspunkt 16 Kommissionens forslag til en rådsafgørelse om adgang til VIS for myndigheder med ansvar for intern sikkerhed
- 266-276 Dagsordenspunkt 17 Rapport fra Formandskabets Venner vedrørende de tekniske midler til at gennemføre tilgængelighedsprincippet
- 277-281 Dagsordenspunkt 18 Rådets afgørelse om ændring af afgørelse om fælles benyttelse af forbindelsesofficerer udsendt af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder
- 282-285 Dagsordenspunkt 19 Rådets afgørelse vedrørende undertegnelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Europarådets konvention nr. 198 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare forhold og finansiering af terrorisme (KOM(2005) 426)
- 286-291 Dagsordenspunkt 20 Status for implementeringen af EU's narkotikastrategi og -handlingsplan
- 292-294 Dagsordenspunkt 21 Anden årsrapport vedrørende netværket for fremtrædende personer
- 295-297 Dagsordenspunkt 22 Evaluering af den anden anti-terror taskforce under Europol
- 298-302 Dagsordenspunkt 23 Situationsrapport om organiseret kriminalitet i EU i 2005
- 303-306 Dagsordenspunkt 24 Tredje runde af de gensidige evalueringer vedrørende

- "Udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem Europol og medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne indbyrdes" - anden rapport om fem evalueringsbesøg (Frankrig, Det Forenede Kongerige, Luxembourg, Nederlandene og Irland)
- 307-309 Dagsordenspunkt 25 Aktivitetsrapport for den fælles kontrolinstans i Eurojust for 2004
- 310-312 Dagsordenspunkt 26 Budget for SISNET i 2006
- 313-315 Dagsordenspunkt 27 Årsregnskab for SISNET i 2004
- 316-319 Dagsordenspunkt 28 Rådets konklusioner om evalueringen af anvendelsen af Schengen-reglerne i Grækenland
- 320-323 Dagsordenspunkt 29 Rådets konklusioner om opfølgning på Rådets konklusioner om evalueringen af anvendelsen af Schengen-reglerne i Østrig
- 324-328 Dagsordenspunkt 30 EU's Krisekoordineringsmekanisme
- 329-333 Dagsordenspunkt 31 Rådskonklusioner om et EU-program om beskyttelse af kritisk infrastruktur
- 334-336 Dagsordenspunkt 32 Rapport om midtvejsevaluering - tolsamarbejdet
- 337-339 Dagsordenspunkt 33 Årlig rapport om midlertidig anvendelse af CIS-konventionen - tolsamarbejdet

Dagsordenspunkt 1: Rådets og Europa-Parlamentets forordning om indførelse af en europæisk betalingspåbudsprocedure (KOM (2004) 173 endelig).*

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

På rådsmødet forventes forslaget fremlagt med henblik på at opnå politisk enighed om forslaget. På et rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005 fandt et flertal af medlemsstaterne i lighed med Danmark, at forslaget om en europæisk betalingspåbudsprocedure alene skal gælde for egentligt grænseoverskridende sager, hvilket Kommissionen accepterede under forudsætning af, at der anlægges en bred fortolkning af begrebet ”grænseoverskridende”. Et flertal af medlemsstaterne var endvidere enige om, at fordringshaveren i betalingsanmodningen alene skal angive hvilke beviser, der kan føres til støtte for kravet, og at betalingsanmodningen således ikke skal være ledsaget af beviser. Forslaget er omfattet af det danske forbehold (retlige og indre anliggender). Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og medfører ikke lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side har man en overordnet positiv holdning til forslaget, der dog bør begrænses til sager med et egentligt grænseoverskridende element.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde i Tammerfors i oktober 1999 Rådet og Kommissionen til at forberede nye regler på de punkter i den civile retspleje, der kan fremme et smidigt retligt samarbejde og en bedre adgang til domstolene. Indførelse af en betalingspåbudsprocedure, dvs. en særlig forenklet procedure til at opnå afgørelser om ubestridte krav (inkassoproces), var blandt de emner, som fremgår af listen over anbefalede lovgivningsinitiativer fra mødet.

Den 30. november 2000 vedtog Rådet et ”Program med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område”, hvor afskaffelse af eksekvaturproceduren (dvs. den mellemliggende procedure, der kræves for at opnå anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser afsagt i en anden medlemsstat) i relation til ubestridte krav udpeges som en af hovedprioriteterne. Herudover er harmonisering af medlemslandenes regler vedrørende den civile retspleje i programmet nævnt som en hjælpefor-

* Forslaget er fremsat med hjemmel i TEF afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, finder derfor anvendelse.

anstaltning, der på visse områder kan være en forudsætning for de ønskede fremskridt hen imod en gradvis afskaffelse af eksekvaturproceduren.

Kommissionen fremsatte på den baggrund i april 2002 et forslag til forordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav. Forslaget blev vedtaget den 21. april 2004.

Desuden fremlagde Kommissionen i december 2002 en grønbog om en EF-procedure for betalingspåbud og om foranstaltninger til forenkling af søgsmål om krav af mindre værdi, hvor Kommissionen bl.a. beskrev de modeller for en betalingspåbudsprocedure (inkassoproces), der på nuværende tidspunkt findes i medlemsstaternes lovgivning.

Kommissionen har nu som opfølgning fremsat et forslag af 19. marts 2004 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en europæisk betalingspåbudsprocedure. Proceduren skal efter forslaget gælde i såvel rent interne (nationale) sager som i sager med et grænseoverskridende islæt.

Efter artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender).

Da retsgrundlaget for Kommissionens forslag er EF-Traktatens artikel 61, litra c, jf. artikel 65, deltager Danmark ikke i en kommende vedtagelse af forordningen, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Rådets Juridiske Tjeneste har på foranledning af Udvalget for Civilretlige Spørgsmål under Rådet afgivet en udtalelse om det retsgrundlag, som forslaget bygger på. Det fremgår bl.a. af udtalelsen, at Rådets Juridiske Tjeneste ikke finder, at der er tilstrækkeligt grundlag i artikel 61, litra c, jf. artikel 65, til forslaget, i det omfang reglerne i forslaget ikke er begrænset til at vedrøre sager med et grænseoverskridende islæt.

Rådets Juridiske Tjeneste anfører endvidere, at det efter omstændighederne vil være muligt at regulere rent interne (nationale) sager i et (nyt) forslag med hjemmel i EF-Traktatens artikel 308 (der indeholder hjemmel til at udstede retsakter, der er påkrævet for at virkeliggøre Fællesskabets mål, hvor ingen anden hjemmel findes) samtidig med at det foreliggende forslag begrænses til sager med et grænseoverskridende islæt. Danmark er ikke bundet af og deltager ikke i vedtagelsen af forslag fremsat med hjemmel i EF-Traktatens artikel 308, hvis forslaget tilsigter at virkeliggøre ét af de formål, der ligger bag EF-Traktatens afsnit IV.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 14. april 2005 var der en orienterende politisk drøftelse af spørgsmålet om, hvorledes betingelsen om, at en retsakt med hjemmel i artikel 65 skal have et ”grænseoverskridende islæt”, nærmere skal fortolkes. Der var blandt et flertal af medlemsstaterne enighed om, at retsgrundlaget for forslaget bør være EF-traktatens art. 61, litra c, jf. art. 65, om civilretligt samarbejde, og at forslaget derfor alene skal gælde for sager med et egentligt grænseoverskridende islæt.

Der var på rådsmødet enighed om at afvente Europa-Parlamentets udtalelse om forslaget, inden der træffes egentlige beslutninger. Europa-Parlamentets udtalelse forventes at foreligge ultimo oktober 2005.

På det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 7.-9. september 2005 drøftede medlemsstaterne på ny spørgsmålet om, hvorledes betingelsen om, at retsakter med hjemmel i artikel 65 skal have et ”grænseoverskridende islæt”, nærmere skal fortolkes, bl.a. på baggrund af forslaget om en europæisk betalingspåbudsprocedure. Et flertal af medlemsstaterne tilkendegav, at retsakter med hjemmel i art. 61, litra c, jf. art. 65, om civilretligt samarbejde, alene skal gælde for sager med et egentligt grænseoverskridende islæt.

Kommissionen tilkendegav, at det anses for afgørende, at der anlægges en dynamisk fortolkning af art. 65, men at man kan acceptere, at bl.a. forslaget om en europæisk betalingspåbudsprocedure begrænses til alene at gælde for egentligt grænseoverskridende sager.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005 fandt et flertal af medlemsstaterne i lighed med Danmark, at forslaget om en europæisk betalingspåbudsprocedure alene skal gælde for egentligt grænseoverskridende sager, hvilket Kommissionen accepterede under forudsætning af, at der anlægges en bred fortolkning af begrebet ”grænseoverskridende”. Et flertal af medlemsstaterne var endvidere enige om, at fordringshaveren i betalingsanmodningen alene skal angive hvilke beviser, der kan føres til støtte for kravet, og at betalingsanmodningen således ikke skal være ledsaget af beviser.

Der er under drøftelserne i Udvalget for Civilretlige Spørgsmål fremsat ændringsforslag til en række artikler. I det følgende er sådanne ændringer markeret med kursiv.

2. Indhold

Forslaget sigter imod at fastsætte fælles europæiske regler, der skal tjene til hurtig og effektiv inddrivelse af ubestridte krav.

Proceduren indledes med, at en domstol eller anden kompetent myndighed på sagsøgers anmodning udsteder en betalingsmeddelelse vedrørende det pågældende forfaldne pengekrav. Betalingsmeddelelsen forkyndes for sagsøgte, idet denne anmodes om enten at efterkomme kravet eller bestride dette inden for en bestemt tidsfrist. Hvis sagsøgte undlader dette, bliver kravet ek-sigibelt (dvs. det vil kunne tvangsfuldbyrdes). Gør sagsøgte derimod indsigelse mod kravet, fortsætter sagen som udgangspunkt som en almindelig retssag. Efter forslaget skal proceduren, som er frivillig for fordringshaveren, kunne anvendes både på grænseoverskridende og rent interne sager.

I det reviderede udkast til forordningsforslaget er indsat en ny formålsbestemmelse som artikel A.

Efter artikel A, stk. 1, har forordningen til formål at forenkle og fremskynde grænseoverskridende søgsmål om ubestridte pengekrav og at nedbringe søgsmålsomkostningerne ved at indføre en europæisk betalingspåkravsprocedure. Forordningen har endvidere til formål at muliggøre fri bevægelighed for europæiske betalingspåkrav overalt i medlemsstaterne, hvilket skal ske ved fastsættelse af mindstestandarder, hvis overholdelse overflødig gør en mellemliggende procedure i fuldbyrdesstaten forud for anerkendelsen og fuldbyrdelsen af betalingspåkravet (afskaffelse af eksekvaturproceduren).

Det bestemmes i artikel A, stk. 2, at forordningen ikke er til hinder for, at en kreditor kan forfølge et krav ved brug af en anden procedure, der er hjemlet i loven i en medlemsstat eller i fællesskabsretten. Bestemmelsen har samme indhold som artikel 2, stk. 2, i det oprindelige udkast til forordningsforslaget.

I henhold til artikel 1 skal forordningen i forbindelse med grænseoverskridende sager finde anvendelse på det civil- og handelsretlige område, uanset hvilken domstol eller ret der er kompetent. Forordningen finder ikke anvendelse på spørgsmål vedrørende skat, told eller administrative anliggender eller *statens ansvar for handlinger og undladelser under udøvelse af statsmagt (acta jure imperii)*. Forordningen finder heller ikke anvendelse på formueforholdet mellem ægtefæller samt arv efter loven eller testamente, konkurs, akkord og andre lignende ordninger samt social sikring.

Efter artikel 1, stk. 4, forstås der i forordningen ved ”medlemsstat” alle medlemsstater med undtagelse af Danmark.

I det reviderede forslag er der indsat artikel X vedrørende definition af grænseoverskridende sager. Herefter forstås der ved en ”grænseoverskridende sag” en sag, hvori kreditor og debitor har bopæl eller sædvanligt opholdssted i forskellige medlemsstater.

I artikel X, stk. 2, bestemmes det, at bopæl afgøres efter artikel 59 og 60 i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I-forordningen).

I medfør af artikel X, stk. 3, afgøres spørgsmålet om, hvorvidt en sag er grænseoverskridende, på det tidspunkt, hvor anmodningen om et europæisk betalingspåkrav indgives til den kompetente ret.

Efter artikel 2 begrænses anvendelsen af den europæiske betalingspåbudsprocedure til inddrivelse af opgjorte og forfaldne pengekrav. Der er ikke fastsat nogen beløbsgrænse for pengekravets størrelse.

I det reviderede udkast til forordningsforslaget er der som artikel B indsat en ny bestemmelse indeholdende en række definitioner af betydning for forordningens anvendelsesområde. Ved "udstedelsesstat" forstås således den medlemsstat, hvori det europæiske betalingspåkrav udstedes og ved "fuldbyrdesstat" forstås den medlemsstat, hvori det europæiske betalingspåkrav ønskes fuldbyrdet, jf. artikel B, nr. 1 og 2. "Ret" skal forstås som alle myndigheder i medlemsstaterne med kompetence i spørgsmål, der falder ind under forordningen og "den behandlende ret" er den ret, der udsteder det europæiske betalingspåkrav, jf. artikel B, nr. 3 og 4.

Som ny artikel 2-1 er der indsat en bestemmelse vedrørende retternes kompetence.

I medfør af artikel 2-1, stk. 1, afgøres retternes kompetence ved anvendelse af forordningen efter de relevante fællesskabsretlige bestemmelser, herunder Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelse på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I-forordningen).

Det følger af artikel 2-1, stk. 2, at såfremt anmodningen vedrører en aftale, der er indgået af en person (forbrugeren) med henblik på brug, der må anses for at ligge uden for hans erhvervsmæssige virksomhed, og skyldneren er forbrugeren, er dog alene retterne i den medlemsstat, hvor skyldneren har bopæl efter artikel 59 i Bruxelles I-forordningen, kompetente.

Artikel 3 bestemmer, at anmodning om et europæisk betalingspåbud indgives ved brug af en standardformular, som skal indeholde oplysning om:

- a) parternes, og i givet fald deres repræsentanters, navne og adresser og den domstol, som anmodningen indgives til,
- b) kravets størrelse,

- c) såfremt der påløber renter, rentesatsen og det tidsrum, for hvilket der kræves renter, medmindre en lovbestemt rente automatisk tilføjes hovedstolen i medfør af loven i udstedelsesstaten,
- d) den retlige interesse, herunder [...] de forhold, hvorpå kravet og i givet fald de krævede renter støttes,
- e) en beskrivelse af de bevisligheder, hvorpå kravet støttes
- f) grundlaget for rettens kompetence
- g) sagens grænseoverskridende karakter i henhold til artikel X.

Litra e-g er indsat på baggrund af konklusionerne på rådsmødet den 12. oktober 2005, hvor et flertal af medlemsstaterne bl.a. fandt, at fordringshaveren i betalingsanmodningen alene skal angive hvilke beviser, der kan føres til støtte for kravet, og at betalingsanmodningen således ikke skal være ledsaget af beviser.

Efter artikel 3, stk. 2a, kan fordringshaveren i et bilag til anmodningen meddele retten, at han modsætter sig overgang til almindelig retssag som omhandlet i artikel 12, hvis skyldneren gør indsigelse. Fordringshaveren kan dog meddele retten denne oplysning på et senere tidspunkt, dog under alle omstændigheder inden påkravet udstedes.

Efter det reviderede forordningsforslags artikel 3, stk. 3, kræver anvendelse af alle andre kommunikationsmidler end papirform, at sådanne accepteres af udstedelsesstaten og er til rådighed for den behandlende ret. En elektronisk signatur skal efter artikel 3, stk. 4, anerkendes i udstedelsesstaten, uden at der må stilles yderligere krav end hvad der følger af artikel 2, nr. 2, i direktiv 1999/93/EF om en fællesskabsramme for elektroniske signatur.

Som betingelse for udstedelse af et europæisk betalingspåbud angiver artikel 4, at den valgte domstol *hurtigst muligt* skal undersøge, om kravet, der søges inddrevet, er omfattet af forordningens anvendelsesområde og at formkravene til anmodningen i artikel 3 er opfyldt.

I artikel 4-1 i det reviderede forordningsforslag bestemmes det, at fordringshaveren gives mulighed for at supplere eller berigtige anmodningen, hvis anmodningen ikke opfylder formkravene i artikel 3.

Det bestemmes i det reviderede forordningsforslags artikel 4-1, stk. 2, at retten fastsætter en passende frist under de givne omstændigheder for supplerung eller berigtigelse. Fristen kan efter rettens eget skøn forlænges.

Finder retten, at anmodningen kun er antagelig og kun er begrundet for en del af kravet, underretter den fordringshaveren herom ved anvendelse af formularen i bilaget, jf. bestemmelsen i

artikel 4-2. Fordringshaveren opfordres til at acceptere eller afvise et påkrav på det beløb, som retten finder antageligt og begrundet, samt om konsekvenserne heraf.

Såfremt fordringshaveren accepterer påkravet som foreslået af retten, udstedes betalingspåbudet i overensstemmelse hermed efter reglerne i artikel 9. Hvis fordringshaveren ikke accepterer det delvise påkrav eller ikke svarer inden for fristen, afsluttes den europæiske betalingspåbudsprocedure, og fordringshaveren må herefter indlede en almindelig retssag vedrørende kravet.

Efter forslagets artikel 4-3 anvender retten en rentesats, som den finder berettiget på grundlag af de præceptive regler, der finder anvendelse uanset hvilken rentesats der er anført i anmodningsformularen.

Hvis anmodningen (eventuelt efter at sagsøger har haft mulighed for at fuldstændiggøre eller berigtige anmodningen) ikke opfylder kravene i artikel 4, afviser domstolen ifølge artikel 5 at udstede et betalingspåbud. Fordringshaveren underrettes om grundene til afvisningen ved hjælp af formularen i bilaget. Afvisningen af anmodningen kan ikke appelleres.

I det reviderede forordningsforslag anføres det i artikel 5, stk. 3, at afvisningen af anmodningen ikke har materiel retskraft. Bestemmelsen er foreslået indsat som et kompromis i forhold til det oprindelige forslag, hvoraf det fremgik, at en afvisning af at udstede et betalingspåbud ikke udelukkede anvendelsen af en anden procedure, f.eks. indledning af et almindeligt civilt søgsmål, med henblik på inddrivelse af kravet.

Artikel 6 om udstedelse af en europæisk betalingsmeddelelse, artikel 7 om svarskrift og artikel 8 om virkningerne af et svarskrift er udgået i det reviderede udkast til forordningsforslaget.

Det følger af artikel 9, stk. 1, at hvis anmodningen opfylder kravene i artikel 4, udsteder retten hurtigst muligt, normalt inden tredive dage efter anmodningens indgivelse, et europæisk betalingspåkrav ved brug af en standardformular. Ved beregningen af de tredive dage skal der ses bort fra den tid, det tager fordringshaveren at supplere eller berigtige anmodningen.

Efter artikel 9, stk. 1a, skal udstedelsen af det europæiske betalingspåkrav være ledsaget af en kopi af anmodningsformularen.

I betalingsmeddelelsen skal sagsøgte oplyses om, at denne har mulighed for enten at betale sagsøgeren det beløb, som er anført i betalingspåkravet eller modsætte sig påkravet ved at indgive en indsigelse til den behandlende ret inden for den frist, der er fastsat i artikel 11, stk. 1a, jf. artikel 9, stk. 2.

Efter artikel 9, stk. 2a, informeres skyldneren om, at påkravet bliver eksigibelt, hvis der ikke rettidigt fremkommer indsigelser.

Retten påser, at det europæiske betalingspåkrav forkyndes for skyldneren i overensstemmelse med national lov, som skal opfylde de mindstestandarder, der er fastsat i artikel 9-1 til 9-3, jf. artikel 9, stk. 3.

Efter artikel 9-1 forkyndes det europæiske betalingspåkrav for skyldneren med bevis for modtagelse fra skyldnerens side i overensstemmelse med national lov i den anmodende medlemsstat på en af følgende måder:

- a) personlig forkyndelse bekræftet ved et dateret modtagelsesbevis, som skyldneren har underskrevet,*
- b) personlig forkyndelse bekræftet ved et dokument underskrevet af den kompetente stævningsmand, der ud over at fastslå, at skyldneren har modtaget dokumentet eller har nægtet at modtage det uden lovlig grund, angiver forkyndelsesdatoen,*
- c) postforkyndelse bekræftet ved et dateret modtagelsesbevis, som skyldneren har underskrevet og returneret, eller*
- d) forkyndelse ved elektroniske midler f.eks. fæx eller e-post bekræftet ved et dateret modtagelsesbevis, som skyldneren har underskrevet og returneret.*

I medfør af artikel 9-2, stk. 1, kan der også ske forkyndelse uden bevis for modtagelse fra skyldnerens side på en af følgende måder:

- a) personlig forkyndelse på skyldnerens personlige adresse for personer, der har adresse på samme bopæl som skyldneren, eller som af skyldneren er ansat til at arbejde dér,*
- b) personlig forkyndelse på skyldnerens erhvervmæssige hjemsted, hvis skyldneren er en selvstændig erhvervsdrivende eller en juridisk person, for personer, der er ansat af skyldneren,*
- c) deponering af påkravet i skyldnerens postkasse,*
- d) deponering af påkravet på et postkontor eller hos kompetente offentlige myndigheder og skriftlig meddelelse om dennes deponering i skyldnerens postkasse, forudsat at den skriftlige meddelelse tydeligt angiver, at det drejer sig om et retsdokument, eller at meddelelsen har retsvirkning som forkyndelse og medfører, at tidsfrister begynder at løbe,*
- e) postforkyndelse uden den i stk. 3 omhandlede form for bekræftelse, hvis skyldneren har adresse i udstedelsesstaten,*
- f) elektroniske midler bekræftet ved en automatisk kvittering for levering, forudsat at skyldneren på forhånd udtrykkeligt har accepteret denne forkyndelse.*

Forkyndelse i overensstemmelse med artikel 9-2, stk. 1, kan dog kun foretages, hvis skyldneres adresse ikke med sikkerhed er kendt.

Efter artikel 9-3 kan forkyndelse i henhold til artikel 9-1 og 9-2 også foretages for en repræsentant for skyldneren.

Artikel 10 om det europæiske betalingspåbuds eksigibilitet er i det reviderede udkast til forordningsforslaget overført til artikel 12-0.

Efter artikel 11 kan skyldneren fremsætte indsigelse mod det europæiske betalingspåkrav over for den behandlende ret. Indsigelse kan fremsættes ved anvendelse af den standardformular, der fremsendes sammen med det europæiske betalingspåkrav. Fristen for svarskriftet er tredive dage regnet fra dagen efter den dato, hvor det europæiske betalingspåkrav blev forkyndt for skyldneren.

Skyldner skal angive i indsigelsen, at han bestrider kravet, men skyldneren er ikke forpligtet til at angive grundene hertil. Fordringshaveren skal underrettes om, hvorvidt skyldneren har gjort indsigelse.

Det bestemmes i artikel 12, at hvis der rettidigt er fremsat indsigelser mod et betalingspåbud fortsætter sagen ved de kompetente retter i udstedelsesstaten efter de almindelige civile retsplejeregler, medmindre sagsøger i anmodningen udtrykkeligt har anført, at denne i så fald ønsker sagen hævet. Overgangen til almindelig domstolsbehandling er underlagt lovgivningen i den medlemsstat, hvor betalingsmeddelelsen er udstedt.

Såfremt der ikke rettidigt er fremsat indsigelser mod et betalingspåkrav skal retten straks erklære det europæiske betalingspåkrav for eksigibelt, jf. artikel 12-0.

Efter artikel 12-0-1 i det reviderede forordningsforslag skal et europæisk betalingspåkrav, der er eksigibelt i anerkendelsesstaten, anerkendes og fuldbyrdes i de øvrige medlemsstater, uden at der kræves en afgørelse om eksigibilitet, og uden at der kan gøres indsigelse mod anerkendelsen (afskaffelse af eksekvaturproceduren).

Sagsøgte kan i visse tilfælde efter udløbet af fristen i artikel 11, stk. 1 a, anmode om fornyet prøvelse af betalingspåbuddet.

En fornyet prøvelse forudsætter enten at betalingspåbuddet blev forkyndt ved brug af en metode, der ikke giver bevis for, at sagsøgte personligt har modtaget det, og at dokumentet ikke er nået frem til sagsøgte i så god tid eller på en sådan måde, at sagsøgte kunne forberede sit forsvar,

uden at denne selv var skyld heri, eller at sagsøgte uden egen skyld var forhindret i at gøre indsigelse mod kravet på grund af force majeure eller andre usædvanlige omstændigheder. I begge tilfælde skal debitor handle hurtigst muligt, jf. artikel 12-1.

I kantet parentes er indsat en bestemmelse som art. 12-1, stk. 2, hvori det bestemmes, at artiklen ikke berører medlemsstaternes ret til at give adgang til prøvelse af det europæiske betalingspåkrav på betingelser, der er gunstigere end dem, der er fastsat i stk. 1.

Med forbehold for bestemmelserne i forordningen afgøres fuldbyrdelsesproceduren efter fuldbyrdelsesstatens lov, jf. artikel 12-2, stk. 1. Der kan ikke stilles krav om sikkerhed eller depositum af nogen art med den begrundelse, at fordringshaveren er udlænding eller ikke har bopæl eller opholdssted i fuldbyrdelsesstaten.

I det reviderede udkast til forordningsforslaget bestemmes det i artikel 12-3, at der gives afslag på fuldbyrdelse, hvis det europæiske betalingspåkrav er uforeneligt med en retsafgørelse, der tidligere er truffet i en medlemsstat eller i et tredjeland, forudsat

a) at den tidligere retsafgørelse havde samme genstand, hvilede på samme grundlag og var mellem samme parter,

b) at den tidligere retsafgørelse opfylder de nødvendige betingelser for anerkendelse i fuldbyrdelsesstaten, og

c) at uforeneligheden ikke kunne være blevet gjort gældende som indsigelse under retssagen i udstedelsesstaten.

Efter artikel 12-3, stk. 1a, afslås fuldbyrdelse tillige på anmodning, hvis og i det omfang skyldneren har betalt fordringshaveren det beløb, som er angivet i det europæiske betalingspåkrav.

Det følger af artikel 13, at det hverken for fordringshaveren eller skyldneren er obligatorisk at lade sig repræsentere ved advokat eller en anden jurist i relation til betalingspåbudsproceduren.

Retsafgifterne til en europæisk betalingspåbudsprocedure samt en eventuel efterfølgende civil retssag som følge af sagsøgtes bestridelse af kravet ved afgivelse af et svarskrift eller en indsigelse mod betalingspåbuddet må ifølge artikel 14 ikke overstige retsafgiften ved en almindelig civil retssag uden forudgående betalingspåbudsprocedure.

I øvrigt reguleres alle processuelle spørgsmål, der ikke specifikt er behandlet i forordningen, af lovgivningen i den medlemsstat, hvor betalingspåbudsproceduren gennemføres, jf. artikel 15.

I det reviderede udkast til forordningsforslaget bestemmes det i artikel 15-1, at forordningen ikke berører anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1348/2000 om forkyndelse i medlemsstaterne

af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager (forkyndelsesforordningen).

Efter artikel 16 skal medlemsstaterne samarbejde for at sikre, at offentligheden og relevante fagkredse informeres om, hvilke myndigheder der er kompetente med hensyn til fuldbyrdelse af et europæisk betalingspåkrav, navnlig gennem det europæiske retlige netværk på det civil- og handelsretlige område, der er oprettet i overensstemmelse med Rådets beslutning 2001/470/EF.

Efter artikel 16-1 skal medlemsstaterne inden en ikke nærmere anført dato meddele Kommissionen en række oplysninger, herunder hvilke retter, der har kompetence til at udstede et europæisk betalingspåbud, de kommunikationsmidler, som accepteres i forbindelse med det europæiske betalingspåkrav, og hvilket andet eller hvilke andre af fællesskabsinstitutionernes sprog end dens eget eller dens egne den kan acceptere, at det europæiske betalingspåkrav udstedes på, jf. art. 12-2, stk. 2, litra b.

Kommissionen stiller de oplysninger, der meddeles i henhold til stk. 1, til rådighed for offentligheden gennem offentliggørelse i Den Europæiske Unions Tidende og på enhver anden hensigtsmæssig måde, jf. artikel 16-1, stk. 2.

Artikel 17 og 18 indeholder gennemførelsesbestemmelser vedrørende ajourføring eller ændring af standardformularerne.

Efter artikel 18 a forelægger Kommissionen hvert femte år på grundlag af oplysninger, som fremsendes af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg en rapport om anvendelsen af forordningen, evt. ledsaget af forslag til tilpasning.

I henhold til artikel 19 træder forordningen i kraft på en ikke nærmere angivet dato.

3. Gældende dansk ret

Indtil 1. januar 2005 indeholdt retsplejeloven ikke særlige regler om behandling af sager vedrørende ubestridte (penge)krav.

Ved lov nr. 450 af 9. juni 2004 om ændring af retsplejeloven og lov om retsafgifter (forenklet inkassoproces) blev der pr. 1. januar 2005 indført en valgfri, forenklet inkassoproces, der kan anvendes ved inddrivelse af forfaldne pengekrav på højst 50.000 kr. (eksklusive renter og omkostninger), når fordringshaveren forventer, at skyldneren ikke har indsigelser mod kravet eller vil gøre modkrav gældende.

Efter loven indledes inddrivelsen ved indlevering af et betalingspåkrav til fogedretten, der indledningsvis foretager samme prøvelse som ved afsigelse af udeblivelsesdomme. Opfylder påkravet de fastsatte betingelser, forkyndes påkravet for skyldneren, der har en frist til at gøre indsigelse mod påkravet.

Fordringshaveren skal i anmodningen bl.a. anføre en kort fremstilling af de faktiske og retlige omstændigheder, som kravet støttes på, men skal ikke fremlægge eller angive beviser for det krav, der ønskes inddrevet. Hvis fordringshaverens krav er uklart eller ikke findes begrundet i sagsfremstillingen eller sagsfremstillingen må antages i væsentlige henseender at være urigtig, afviser retten sagen.

Hvis påkravet opfylder de fastsatte betingelser og skyldneren ikke rettidigt fremsætter indsigelse, giver fogedretten betalingspåkravet påtegning herom. Når betalingspåkravet har fået en sådan påtegning, kan det tjene som grundlag for tvangsfuldbyrdelse og har i øvrigt samme bindende virkning som en dom. Skyldneren har dog mulighed for at få sagen genoptaget efter samme regler, som gælder ved genoptagelse af udeblivelsesdomme i civile sager.

Der er efter loven mulighed for at få gennemført den samlede inddrivelse på baggrund af blot én anmodning, betalingspåkravet, således at fordringshaver kan vælge, at sagen automatisk fortsætter med indkaldelse til møde i fogedretten med henblik på foretagelse af udlæg, såfremt skyldneren ikke har indsigelser mod kravet.

Fordringshaveren kan desuden vælge, at retssagsbehandling indledes på grundlag af betalingspåkravet uden indlevering af stævning, hvis skyldneren fremsætter indsigelser.

Retsafgiften for rettens behandling af selve betalingspåkravet er lavere end retsafgiften for en civil retssag. Retsafgiften for rettens behandling af betalingspåkravet og en efterfølgende civil retssag, hvis sagen overgår til almindelig rettergang, fordi skyldneren gør indsigelse, er den samme som retsafgiften for behandlingen af civil retssag uden forudgående betalingspåkravsprocedure.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som anført under punkt 1 er forslaget omfattet af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Danmark deltager således ikke i en kommende vedtagelse af forordningen, der ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

5. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Procesbevillingsnævnet, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Advokatrådet, Foreningen Danske Inkassoadvokater, Dansk Retspolitisk Forening, Institut for Menneskerettigheder, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Finansrådet, Realkreditrådet, Forsikring & Pension, HTS Interesseorganisationen, Dansk Industri, Dansk Handel & Service, Håndværksrådet, Byggeriets Firkant, Dansk InkassoBrancheforening, Danske Entreprenører, Liberale Erhvervs Råd, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Dansk Ejendomsmæglerforening, De Danske Patentagenters Forening, Danmarks Rederiforening, Danske Speditører, Grundejernes Landsorganisation, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Specialarbejderforbundet i Danmark, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund, Det Danske Voldgiftsinstitut, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Landbrugsrådet, Foreningen af Registrerede Revisorer, IT-Brancheforeningen, Danske Finansieringsselskabers Forening, Boligselskabernes Landsforening samt Lejernes Landsorganisation.

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Procesbevillingsnævnet, Politiforbundet i Danmark, Institut for Menneskerettigheder, Amtsrådsforeningen, Frederiksberg Kommune, Finansrådet, Realkreditrådet, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Danmarks Rederiforening, Det Danske Voldgiftsinstitut, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed og Foreningen af Registrerede Revisorer har ikke bemærkninger til forslaget.

Den Danske Dommerforening finder det svært at se behovet for europæisk regulering af sager uden grænseoverskridende islæt.

Dommerfuldmægtigforeningen støtter tilvejebringelsen af en summarisk proces, der kan lette bl.a. virksomheders mulighed for at iværksætte inddrivelse af udestående fordringer i udlandet. Foreningen finder forslaget til forordning gennemarbejdet og velafbalanceret, men peger på, at det kan forekomme formalistisk, at såvel det indledende processkrift som det betalingspåkrav, som udstedes af retten, skal forkyndes. Foreningen finder endelig, at idéen med at etablere et katalog over kompetente domstole er god, og opfordrer til, at man skaber en søgemulighed svarende til den, der findes på www.domstol.dk.

HK Landsklubben Danmarks Domstole bemærker, at behandlingen af ikke-tvistige pengekrav bør finde sted ved domstolene, idet domstolene er de bedst egnede til at behandle sådanne sager. HK Landsklubben gør desuden opmærksom på, at der er flere uafklarede spørgsmål i relation til forslaget, blandt andet om danske erhvervsdrivende vil kunne benytte sig af regler, der ikke vil gælde for og i Danmark, og om et betalingspåbud fra et andet EU-land vil kunne inddrives ved fogedretten i Danmark, når reglerne på grund af det retlige forbehold ikke gælder i Danmark.

Advokatrådet bemærker, at det ikke fremgår af forslaget, om betalingspåbudsproceduren kan anvendes af danske kreditorer, som har forfaldne krav mod en skyldner med værneting i et af de øvrige EU-lande, eller om en kreditor fra et tredjeland vil kunne anvende betalingspåbudsproceduren mod en skyldner med værneting i et af de øvrige EU-lande. Efter Advokatrådets opfattelse kan der med fordel hentes inspiration i de danske regler ved udformningen af forordningens regler, da den foreslåede procedure indeholder flere sagsskridt end den, der er gennemført i Danmark ved reglerne om en forenklet inkassoproses for sager indtil 50.000 kr.

Advokatrådet anbefaler, at det fremgår af forordningen, at de vedhæftede standardformularer skal udfyldes på det sprog, der anvendes i det land, hvor skyldner har værneting. Med hensyn til forslagets artikel 5, hvorefter domstolen skal påse, at forordningens betingelser er opfyldt og i modsat fald afvise anmodningen uden mulighed for appel, foreslår Advokatrådet, at det overvejes at skabe hjemmel til at udsætte sagen med en frist til at berigtige formelle fejl. Advokatrådet foreslår endvidere, at en eventuel afvisning begrundes, således at det bliver muligt for kreditor at rette eventuelle formelle mangler.

Skyldneren skal efter forslaget reagere, hvis han eller hun vil bestride en fordring, og forslaget er ikke begrænset til fordringer under et vist beløb. Advokatrådet peger på, at en domstol dermed vil skulle give dom for selv meget store beløb, herunder eventuelt med krav om dækning af betydelige rente- og inkassoomkostninger, uden noget bestyrket grundlag for, at der foreligger en forfalden, retskraftig fordring. Efter Advokatrådets opfattelse bør det overvejes, at retten af egen drift påser overholdelse af materiel, ufravigelig lovgivning, i hvert fald i tilfælde hvor der er tale om ufravigelige regler, der skal beskytte forbrugeren. Endelig bemærker Advokatrådet, at det ikke fremgår direkte af forordningsforslaget, om retten skal påse, at eventuelle krav i national lovgivning til den forudgående, udenretlige procedure, f.eks. krav om rykker- og inkassoskrivelser, opgørelse af fordringen mv., er iagttaget.

Foreningen Danske Inkassoadvokater tilslutter sig Advokatrådets høringssvar og finder det endvidere problematisk, at en rets afvisning af at udstede et betalingspåbud ikke kan appelleres.

Forbrugerrådet henviser til sit høringssvar af 23. februar 2004 over Retsplejerådets betænkning nr. 1436/2004 om Adgang til domstolene (Reform af den civile retspleje III), der bl.a. indeholder

et forslag om en forenklet inkassoprocess. Forbrugerrådet anfører heri generelt, at anvendelsen af et statsligt tvangsfuldbyrdsessystem mod en borger kræver et sikkert grundlag, og at de grundlæggende regler om prøvelse af kravet ved udeblivelse, genoptagelse, fogedrettens prøvelse af indsigelser samt appel af fogedrettens afgørelser mv. derfor også bør gælde en forenklet inkassoprocess.

Forbrugerrådet opfordrer til, at det sikres, at forordningen får et retssikkerhedsniveau, som opfylder kravene i den danske lov om en forenklet inkassoprocess samt i Retsplejerådets betænkning om bl.a. en forenklet inkassoprocess for det tilfælde, at Danmark i fremtiden vil deltage i det retlige samarbejde.

Forsikring & Pension tilslutter sig overordnet intentionerne i forslaget om at skabe en forenklet inddrivelsesprocedure, herunder ideen om at skabe ensartede og forenklede regler for så vidt angår grænseoverskridende sager.

Forsikring & Pension finder, at der ikke er behov for at indarbejde forslagets regler i de danske regler om en forenklet inkassoprocess, herunder udvide ordningen til krav over 50.000 kr.

HTS Interesseorganisationen peger på, at det forekommer uhensigtsmæssigt, hvis en erhvervsdrivende skal forholde sig til to forskellige forenklede inddrivelsesprocedurer og anbefaler, at en eventuel europæisk ordning er i overensstemmelse med den danske inkassoprocess.

Dansk Industri opfatter det som positivt, at der på europæisk niveau indføres forenklede regler for inddrivelsen af både ubestridte og bestridte krav og opfordrer samtidig til, at Danmark søger at tilslutte sig en kommende forordning på dette område gennem en parallelaftale. Dansk Industri opfordrer til, at de gældende danske regler på de områder, der dækkes af forordningsforslaget, tilpasses de kommende regler i en forordning.

Håndværksrådet anbefaler, at der indføres en europæisk betalingspåbudsprocedure i lighed med den inkassoprocess, der er indført i Danmark. I den forbindelse finder Håndværksrådet, at reglen om, at kun krav på under 50.000 kr. er omfattet af reglerne i retsplejeloven om forenklet inkassoprocess, bør tilpasses forslaget til en europæisk betalingspåbudsprocedure, som ikke indeholder en beløbsgrænse.

Håndværksrådet anfører derudover, at andre end advokater bør kunne indgive betalingspåkrav, og at den danske ordning også på dette punkt bør tilpasses forslaget til en europæisk betalingspåbudsprocedure. Endelig efterlyser Håndværksrådet en afklaring af, på hvilken måde sprogproblemer, der opstår i relation til anvendelsen af en europæisk betalingspåbudsprocedure, vil skulle løses.

Liberale Erhvervs Råd finder forslaget positivt.

Specialarbejderforbundet i Danmark (nu Fagligt Fælles Forbund) anfører, at forslaget, i det omfang det ikke begrænses til sager med et grænseoverskridende islæt, vil ”udhule” de bestemmelser, der er indført i Danmark om en forenklet inkassoprocess, idet en betalingspåkravsprocedure herefter vil kunne anvendes uafhængigt af fordringens størrelse. SID forudser, at de gældende regler i retsplejeloven om en forenklet inkassoprocess vil blive uden betydning, hvis de regler, der foreslås i forordningen, indføres i dansk ret. I sager, der ikke har et grænseoverskridende islæt, tilgodeses formålet om at skabe en ensartet europæisk procedure for hurtig opnåelse af en afgørelse, der kan fuldbyrdes, efter SIDs opfattelse allerede i national (dansk) ret.

SID anfører, at de retssikkerhedshensyn, som formentlig har været afgørende for vedtagelsen af reglerne om den danske inkassoprocess, vil bortfalde med indførelsen af forslaget. SID henviser endvidere til de bemærkninger, forbundet afgav i relation til den foreslåede inkassoprocess i Retsplejerådets betænkning nr. 1436/2004 om Adgang til domstolene (Reform af den civile retspleje III) og nævner derudover, at man tidligere har beklaget den udvikling, at processen ved domstolene i stadig større omfang sker på et skriftligt grundlag.

SID kan samlet set kun tiltræde forslaget til forordning, i det omfang reglerne udformes således, at betalingspåbudsproceduren alene kan anvendes på grænseoverskridende tvister.

6. Nærhedsprincippet

Forslaget til Rådets og Europa-Parlamentets forordning ses ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark deltager som nævnt ikke i en kommende vedtagelse af Rådets og Europa-Parlamentets forordning, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark, jf. Protokollen om Danmarks stilling (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender).

Danmark er generelt positivt indstillet over for forslaget om at indføre en europæisk betalingspåbudsprocedure.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget behandles efter EF-traktatens art. 251 (proceduren for fælles beslutningstagen). Europa-Parlamentet skal således afgive en udtalelse over forslaget. *Udtalelsen er endnu ikke afgivet.*

Det britiske formandskab har indledt uformelle drøftelser med Europa-Parlamentet om forslaget. Europa-Parlamentet har i den forbindelse bl.a. påpeget, at den i artikel 18 a anførte revision vedrørende forordningens anvendelse bør finde sted allerede efter 3 år, og ikke som foreslået af Kommissionen efter 5 år.

Europa-Parlamentet har ligeledes foreslået, at det bør anføres i præamblen til forordningen om en europæisk betalingspåbudsprocedure, at medlemsstaterne kan anvende en lignende procedure i sager, der falder uden for forordningens anvendelsesområde. Formålet hermed er, at de medlemsstater, som måtte ønske det, frit skal kunne anvende en lignende procedure i bl.a. rent interne sager.

I Udvalget for Civilretlige Spørgsmål har et flertal af medlemsstaterne under de seneste drøftelser om forslaget tilkendegivet, at man kan acceptere de af Europa-Parlamentet stillede forslag.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et grundnotat er henholdsvis den 2. og den 5. juli 2004 sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

De modtagne høringssvar og en høringsoversigt vedrørende forslaget er den 9. november 2004 sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Et bidrag til samlenotat blev endvidere forelagt Folketingets Retsudvalg og Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet den 14. april 2005 og den 12. oktober 2005.

Dagsordenspunkt 2: Rådets og Europa-Parlamentets forordning om indførelse af en europæisk småkravsprocedure (KOM (2005) 87 endelig)*

Revideret notat. Ændringer i forhold til grundnotatet er markeret med kursiv.

Resumé

På rådsmødet har formandskabet lagt op til en indledende politisk drøftelse af forslaget. Kommissionen har på det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 8.-9. september 2005 tilkendegivet, at det kan accepteres, at bl.a. forslaget om en europæisk småkravsprocedure begrænses til alene at gælde for egentligt grænseoverskridende sager. Forslaget er omfattet af det danske forbehold (retlige og indre anliggender). Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og medfører ikke lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side har man en overordnet positiv holdning til forslaget, der dog bør begrænses til sager med et egentligt grænseoverskridende element.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde i Tammerfors i oktober 1999 Rådet og Kommissionen til at forberede nye regler på de punkter i den civile retspleje, der kan fremme et smidigt retligt samarbejde og en bedre adgang til domstolene. Indførelse af særlige fælles procedureregler med henblik på at forenkle og fremskynde søgsmål om krav af mindre værdi (småkravsprocedure) og til at afskaffe de mellemliggende foranstaltninger, der stadig kræves for at muliggøre anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse eller en dom i den anmodede stat for så vidt angår afgørelser om mindre krav, var endvidere blandt de emner, som fremgik af listen over anbefalede lovgivningsinitiativer fra mødet.

Den 30. november 2000 vedtog Rådet et ”Program med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område”, hvor forenkling og fremskyndelse af afgørelsen af søgsmål om krav af mindre værdi udpeges som en af hovedprioriteterne. Herudover er harmonisering af medlemslandenes regler vedrørende den civile retspleje i programmet nævnt som en hjælpeforanstaltning, der på visse områder kan være en forudsætning for de ønskede fremskridt hen imod en gradvis afskaffelse af eksekvaturproceduren.

* Forslaget er fremsat med hjemmel i TEF afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, finder derfor anvendelse.

Kommissionen fremlagde i december 2002 en grøn bog om en EF-procedure for betalingspåbud og om foranstaltninger til forenkling af søgsmål om krav af mindre værdi, hvor Kommissionen bl.a. beskrev modeller for forenkling af søgsmål om krav af mindre værdi, der findes i medlemsstaternes lovgivning.

Kommissionen har nu fremsat et forslag af 15. marts 2005 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en europæisk småkravsprocedure. Proceduren skal efter forslaget gælde i såvel rent interne (nationale) sager som i sager med et grænseoverskridende islæt.

Efter artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-Traktaten (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender).

Da retsgrundlaget for Kommissionens forslag er EF-Traktatens artikel 61, litra c, jf. artikel 65, deltager Danmark ikke i en kommende vedtagelse af det foreliggende forordningsforslag, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Rådets Juridiske Tjeneste har på foranledning af Udvalgets for Civilretlige Spørgsmål under Rådet afgivet en udtalelse om det retsgrundlag, som forslaget bygger på. Det fremgår bl.a. af udtalelsen, at Rådets Juridiske Tjeneste ikke finder, at der er tilstrækkeligt grundlag i artikel 61, litra c, jf. artikel 65, til forslaget, i det omfang reglerne i forslaget ikke er begrænset til at vedrøre sager med et grænseoverskridende islæt.

På det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 8.-9. september 2005 var der en orienterende politisk drøftelse af spørgsmålet om, hvorledes betingelsen om, at en retsakt med hjemmel i artikel 65 skal have et "grænseoverskridende islæt", nærmere skal fortolkes, herunder vedrørende forslaget om indførelse af en europæisk småkravsprocedure. Der var blandt et flertal af medlemsstaterne enighed om, at retsgrundlaget for forslaget bør være EF-Traktatens art. 61, litra c, jf. art. 65, om civilretligt samarbejde, og at bl.a. forslaget om indførelse af en europæisk småkravsprocedure derfor alene skal gælde for sager med et egentligt grænseoverskridende islæt.

Kommissionen tilkendegav, at det anses for afgørende, at der anlægges en dynamisk fortolkning af artikel 65, men at man kan acceptere, at bl.a. forslaget om en europæisk småkravsprocedure begrænses til alene at gælde for egentligt grænseoverskridende sager.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005 fandt et flertal af medlemsstaterne i lighed med Danmark, at forslaget om en europæisk betalingspåbudsprocedure alene skal gælde for egentligt grænseoverskridende sager, hvilket Kommissionen accepterede under forud-

sætning af, at der anlægges en bred fortolkning af begrebet ”grænseoverskridende”. Konklusionen kan få betydning ved fastsættelse af anvendelsesområdet for forslaget om indførelse af en europæisk småkravsprocedure.

Drøftelser om en definition af begrebet ”grænseoverskridende” i bl.a. forslaget om en europæisk betalingspåbudsprocedure er påbegyndt i Udvalget for Civilretlige Spørgsmål.

2. Indhold

Forslaget har til formål at indføre en europæisk procedure for behandling af småkrav med henblik på at forenkle og fremskynde behandlingen af krav af mindre værdi og at nedbringe omkostningerne. Proceduren skal stå til rådighed for parterne som et alternativ til f.eks. almindelig domstolsbehandling.

Proceduren indledes, ved at sagsøger indgiver en udfyldt standardformular til den kompetente ret. Standardformularen forkyndes for sagsøgte, der anmodes om at svare og eventuelt tilføje supplerende dokumenter. Sagsøgte kan også fremsætte modkrav. Retten forkynder en genpart af sagsøgtes svar for sagsøgeren. Retten skal herefter enten afsige dom, anmode om yderligere oplysninger eller indkalde parterne til et retsmøde. Proceduren er som udgangspunkt skriftlig, medmindre retten anser et retsmøde, der efter omstændighederne kan afholdes som audio-, video eller e-postkonference, for nødvendigt. Retten bestemmer bevismidlerne og omfanget af bevisoptagelsen. Parterne er ikke forpligtet til at lade sig repræsentere ved advokat, og retten bistår om nødvendigt parterne. Hvis den tabende part er en fysisk person og pågældende ikke har ladet sig repræsentere ved advokat, kan han ikke pålægges at betale sagsomkostninger til dækning af modpartens advokatbistand. Medlemsstaterne underretter Kommissionen om mulighederne for appel af en dom afsagt efter småkravsproceduren. Sagsøgte har dog efter de betingelser, der er fastsat i national ret, ret til appel, hvis forkyndelse ikke er sket personligt og i rimelig tid, eller hvis han eller hun på grund af force majeure eller andre ekstraordinære omstændigheder, der ikke skyldes fejl fra den pågældendes side, ikke har kunnet gøre indsigelse mod kravet. Der er fastsat tidsfrister for de enkelte elementer i den foreslåede ordning, herunder for forkyndelser og frist for afgivelse af svarskrift. Det forudsættes bl.a., at dommen skal afsiges senest 6 måneder efter sagens anlæg. Tidsfristerne kan dog i særlige tilfælde forlænges.

Forordningsforslaget indeholder desuden regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af domme efter småkravsproceduren. Efter forslaget kan en dom afsagt af en medlemsstat i en europæisk småkravsprocedure fuldbyrdes umiddelbart uden anvendelse af en eksekvaturprocedure (det vil sige en procedure i fuldbyrdelsesstaten, der fastslår, at dommen kan fuldbyrdes).

Formandskabet har under drøftelserne i Udvalget for Civilretlige Spørgsmål fremsat et revideret udkast til forordningsforslaget. For så vidt angår de artikler, der kan forventes behandlet på rådsmødet, er ændringsforslagene angivet i kursiv, jf. nedenfor under pkt. 2.1.-2.4.

2.1 Genstand og anvendelsesområde

Hjemmelsgrundlaget for forslaget er EF-traktatens bestemmelser om det civilretlige samarbejde, nærmere bestemt artikel 61, litra c, jf. artikel 65. Det fremgår af bestemmelsen i artikel 65, at det civilretlige samarbejde omfatter foranstaltninger vedrørende samarbejde om civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger, der er nødvendige for det indre markeds funktion.

Forslaget omfatter såvel rent interne (nationale) søgsmål som søgsmål med et grænseoverskridende islæt.

Kommissionen har om retsgrundlaget anført, at de aktuelle lovforskelle mellem medlemsstaterne udgør en hæmsko for det indre markeds funktion. Der er således tale om en konkurrencefordrejning, såfremt nogle aktører har adgang til hensigtsmæssige og effektive procedurer, mens andre ikke har. Småkravssøgsmål har grænseoverskridende virkninger, idet de fleste økonomiske aktører og forbrugere – i lyset af udviklingen af det indre marked – før eller senere vil blive involveret i søgsmål i udlandet.

I henhold til artikel 1 er formålet med forordningen at indføre en europæisk procedure for behandling af småkrav med henblik på at forenkle og fremskynde søgsmål om krav af mindre værdi og at nedbringe omkostningerne. Småkravsproceduren skal være et valgfrit alternativ til f.eks. almindelig domstolsbehandling.

Formandskabet har i det reviderede udkast til forordningsforslaget foreslået, at det angives i artikel 1, at forordningen alene finder anvendelse i grænseoverskridende sager.

Det fastslås endvidere, at forordningen afskaffer de mellemliggende foranstaltninger (eksekuturproceduren), der er nødvendige for at sikre anerkendelse og fuldbyrdelse i andre medlemsstater af domme efter småkravsproceduren.

Forordningens anvendelsesområde er fastsat i artikel 2. Efter denne bestemmelse finder forordningen anvendelse på det civil- og handelsretlige område, uanset domsmyndighedens art, hvor den samlede værdi af et pengekrav eller *den anslåede værdi af et krav på varer eller ydelser (andet end pengekrav)*, eksklusive renter, udgifter og udlæg, ikke er større end 2.000 EUR på det tidspunkt, hvor proceduren indledes.

En række retsområder er dog specifikt undtaget fra forordningens anvendelsesområde. Forordningen finder således ikke anvendelse vedrørende skat, told eller administrative anliggender, visse person- og familieretlige områder, konkursområdet, social sikring, voldgift og arbejdsret.

Forordningen har således samme anvendelsesområde som Bruxelles I-forordningen (Rådets forordning af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (44/2001)) med den undtagelse, at arbejdsret er undtaget fra anvendelsesområdet.

Forordningen indeholder ikke særskilte kompetenceregler, og Bruxelles I-forordningens kompetenceregler finder således anvendelse i grænseoverskridende sager, hvor en sagsøger indgiver anmodning om dom efter den europæiske småkravsprocedure.

Efter artikel 2, stk. 3, forstås der ved ”medlemsstat” alle medlemsstater med undtagelse af Danmark (og Det Forenede Kongerige og Irland, hvis de vælger at stå udenfor).

Det britiske formandskab har i det reviderede udkast til forordningsforslaget indsat en ny bestemmelse som artikel 2 a, hvorefter retten skal respektere retten til en retfærdig rettergang og princippet om en kontradiktorisk procedure [, navnlig ved afgørelsen af, om et mundtligt retsmøde er påkrævet, og ved bestemmelsen af bevismidlerne og omfanget af bevisoptagelsen].

2.2. Småkravsproceduren

Efter artikel 3 indledes proceduren, ved at sagsøgeren indgiver en udfyldt standardformular til retten sammen med eventuelle relevante dokumenter til den kompetente ret. Retten kan give sagsøgeren mulighed for at komme med supplerende oplysninger og dokumenter, såfremt sagsøgerens oplysninger ikke er klare og fyldestgørende. Forældelsesfristen for kravet skal anses for afbrudt, når standardformularen er registreret hos retten. Alle relevante retter skal stille standardformularer til rådighed og tilbyde praktisk bistand til at udfylde formularen.

Vedrørende procedurens videre forløb følger det af artikel 4, at den europæiske småkravsprocedure skal være skriftlig, medmindre retten skønner, at et mundtligt retsmøde er nødvendigt.

I det reviderede forordningsforslag fremgår det af artikel 4, at den europæiske småkravsprocedure er en skriftlig procedure, medmindre retten under hensyntagen til eventuelle bemærkninger eller anmodninger herom fra parterne finder et mundtligt retsmøde nødvendigt. Efter det reviderede forordningsforslags artikel 4, stk. 1a, holder retten dog et retsmøde [med henblik på bevisoptagelse], såfremt begge parter anmoder herom, medmindre retten finder dette unødvendigt. Retten skal begrunde et afslag på en sådan anmodning.

Efter modtagelsen af standardformularen forkynder retten inden 8 dage denne for sagsøgte.

Sagsøgte skal herefter inden en måned afgive svar. Dette kan ske ved at udfylde anden del af svarformularen eller på enhver anden måde. Sagsøgte kan tilføje nye dokumenter og også fremsætte modkrav. Overstiger modkravet den beløbsmæssige grænse for småkravsproceduren, kan retten kun behandle kravet, hvis det udspringer af samme retsforhold som hovedkravet, og retten finder det passende at behandle det efter småkravsproceduren.

Senest 8 dage efter modtagelsen af svar fra sagsøgte, skal en genpart heraf samt af eventuelle supplerende dokumenter forkyndes for sagsøger. Såfremt sagsøgte i sit svar har fremsat modkrav over for sagsøger, skal retten underrette sagsøger herom. Sagsøger skal senest en måned, efter at svaret er blevet forkyndt for ham, afgive svar vedrørende modkravet, jf. artikel 4, stk. 5.

I det reviderede forordningsforslag fremgår det af artikel 4, stk. 6, at såfremt værdien af et modkrav overstiger det beløb, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, behandles hovedkravet og modkravet ikke efter den europæiske småkravsprocedure, men efter de relevante processuelle regler i den medlemsstat, hvor proceduren føres. Dette gælder dog ikke, hvis retten finder, at modkravet er åbenbart ubegrundet eller overdrevet.

Det følger af artikel 5, at retten senest en måned efter modtagelsen af sagsøgtes/sagsøgers svar skal:

- a) afsige dom eller
- b) anmode om yderligere oplysninger fra parterne inden for en bestemt tidsfrist eller
- c) indkalde parterne til et retsmøde.

Har retten ikke modtaget svar fra sagsøgte inden fristen i artikel 4, stk. 3, afsiger retten dom.

Efter artikel 6 kan retten holde et retsmøde ved *videokonference eller anden audiovisuel transmission, hvis sådanne tekniske hjælpemidler forefindes.*

Retten kan også holde et retsmøde ved anvendelse af andre kommunikationsmidler, hvis de tekniske hjælpemidler forefindes, og begge parter er indforstået hermed.

I henhold til artikel 7 bestemmer retten bevismidlerne og omfanget af bevisoptagelsen. Retten kan bl.a. tillade bevisoptagelse pr. telefon, ved skriftlig vidneerklæring, audio-, video- eller e-postkonference, *hvis de tekniske hjælpemidler forefindes. Retten kan også optage bevis ved anvendelse af andre kommunikationsmidler, hvis de tekniske hjælpemidler forefindes, og begge parter er indforstået hermed.* Retten kan modtage forklaring fra sagkyndige vidner, hvis dette er

uomgængeligt nødvendigt for dommen. *Efter det reviderede forordningsforslag er det yderligere en betingelse, at forklaring fra sagkyndige ikke er uforholdsmæssigt dyrt.*

Parterne er ifølge artikel 8 ikke forpligtede til at lade sig repræsentere ved en advokat eller en anden juridisk uddannet repræsentant.

Af artikel 9 fremgår, at retten skal respektere retten til en retfærdig rettergang og princippet om en kontradiktorisk proces, navnlig ved afgørelser om nødvendigheden af et mundtligt retsmøde og om bevismidlerne og omfanget af bevisoptagelsen.

Retten kan ikke tilpligte parterne at foretage en retlig vurdering, men skal om nødvendigt bistå parterne i processpørgsmål og kan anmode parterne om at tilvejebringe relevante faktuelle oplysninger. Hvor det er passende, skal retten tilstræbe forlig.

Efter artikel 10 skal dommen afsiges senest seks måneder efter registreringen af standardformularen. Dommen skal forkyndes for parterne, medmindre dommen afsiges mundtligt ved afslutningen af et retsmøde, hvor begge parter er til stede.

Artikel 11 indeholder regler om forkyndelse. Forkyndelse i en anden medlemsstat skal ske ved rekommanderet brev med anerkendelse af modtagelsen og i overensstemmelse med reglerne i forkyndelsesforordningen (forordning nr. 1348/2000). Forkyndelse i samme medlemsstat skal ske ved rekommanderet brev med anerkendelse af modtagelsen eller ved enklere midler, hvis sådanne anerkendes i den pågældende medlemsstat.

Under ekstraordinære omstændigheder kan der dog ske forkyndelse ved andre midler, som sikrer personlig forkyndelse.

Efter artikel 12 kan retten i særlige tilfælde, hvis det er nødvendigt for at sikre et effektivt forsvar, forlænge de fastsatte tidsfrister for parternes afgivelse af svar. Hvis det i særlige tilfælde ikke er muligt for retten at overholde tidsfristerne uden at bringe en korrekt rettergang i fare, skal den snarest muligt tage de nødvendige skridt.

Dommen kan ifølge artikel 13 umiddelbart fuldbyrdes uanset en eventuel appel, og uden at der stilles krav om sikkerhedsstillelse.

Efter artikel 14 bærer den tabende part sagsomkostningerne, medmindre dette vil være uretfærdigt eller urimeligt. Hvis den tabende part er en fysisk person og ikke har ladet sig repræsentere ved en advokat eller en anden juridisk uddannet repræsentant, skal den pågældende ikke tilpligtes at betale omkostninger til den anden part advokat eller anden juridisk uddannet repræsentant.

I det reviderede forordningsforslag foreslås følgende to muligheder vedrørende den tabende parts betaling af sagsomkostninger til dækning af modpartens advokatudgifter:

Mulighed 1

Hvis den tabende part er en fysisk person og ikke har ladet sig repræsentere ved en advokat eller anden jurist, må han ikke tilpligtes at erstatte salærer til modpartens advokat eller anden jurist.

Mulighed 2

Hvis den tabende part [er en fysisk person og] ikke har ladet sig repræsentere ved en advokat eller anden jurist, tilkender retten ikke modparten salærer til advokat eller anden jurist, som ikke står i et rimeligt forhold til kravets værdi.

Medlemsstaterne underretter i medfør af artikel 15 om, hvorvidt det ifølge deres retsplejelov er muligt at appellere en dom afsagt i en europæisk småkravsprocedure. Der findes ingen yderligere mulighed for ordinær appel mod eller omstødelse af en appeldom.

Dog har sagsøgte, såfremt han eller hun handler ufortøvet, i medfør af artikel 16 ret til appel af en dom på de betingelser, der er fastsat i domsstatens lov, såfremt forkyndelse af standardformularen eller indkaldelser til et retsmøde ikke bevisligt er sket for sagsøgte personligt og i så god tid, at han eller hun har kunnet varetage sine interesser, eller såfremt sagsøgte har været forhindret i at gøre indsigelse mod kravet på grund af force majeure eller som følge af ekstraordinære omstændigheder, der ikke skyldes fejl fra den pågældendes side.

Ud over de bestemmelser, der følger af forordningen, skal den europæiske småkravsprocedure i medfør af artikel 17 være reguleret ved retsplejeloven i den medlemsstat, hvor proceduren føres.

2.3 Anerkendelse og fuldbyrdelse

Artikel 18 indeholder regler om anerkendelse og fuldbyrdelse. En dom efter småsagsproceduren skal anerkendes og kunne fuldbyrdes i en anden medlemsstat umiddelbart uden eksekvaturprocedure (procedure, der fastslår, at dommen kan fuldbyrdes), hvis dommen er attesteret ved retten i domsstaten. Af attesten fremgår bl.a., at dommen ikke vedrører et ubestridt krav (for hvilke, der gælder særlige regler, jf. forordning nr. 805/2004) og at dommen ikke strider mod værnetingsreglerne i afsnit 3 og 6 i Bruxelles I-forordningen.

2.4 Afsluttende bestemmelser mv.

Artikel 19 fastslår, at forslaget ikke berører forholdet til forordning nr. 805/2004 (om tvangsfuldbyrdelsen af ubestridte krav) og Bruxelles I-forordningen. Artikel 20 bestemmer, at myndighederne skal samarbejde via det europæiske retlige netværk. Artikel 21 bestemmer, at gennemførelsesforanstaltninger med henblik på ændring af beløbsgrænsen mv. vedtages af Kommissionen. Artikel 22 bestemmer endelig, at Kommissionen bistås af det udvalg, der er omhandlet i Bruxelles I-forordningen.

Artikel 21 og 22 indeholder gennemførelsesbestemmelser vedrørende ændring af beløbsgrænsen for småkravsproceduren og ajourføring eller teknisk ændring af standardformularerne eller indførelse af yderligere formularer.

Forordningens ikrafttrædelsestidspunkt er endnu ikke angivet.

3. Gældende dansk ret

Retsplejeloven indeholder ikke særlige regler om behandlingen af sager af mindre værdi. Det er således retsplejelovens almindelige regler om behandlingen af borgerlige sager, der finder anvendelse. Der er dog en vis fleksibilitet indbygget i reglerne, således at omfanget af en sag, herunder skriftvekslingen og bevisførelsen, i praksis vil kunne afpasses sagens værdi og betydning for parterne. Er en part i en sag, der behandles ved byretten, ikke repræsenteret af en advokat, har retten pligt til at vejlede parten om, hvad han eller hun bør foretage sig til oplysning af sagen og til varetagelse af sine interesser.

Reglerne om anerkendelse og fuldbyrdelse af andre EU-landes retsafgørelser er i dag reguleret af EF-domskonventionsloven. Det forventes dog, at der inden for forholdsvis kort tid vil kunne indgås en såkaldt parallelaftale mellem Fællesskabet og Danmark om tilknytning på mellemstatsligt grundlag til Bruxelles I-forordningen. *Rådets afgørelse om indgåelse af aftalen på Fællesskabets vegne blev undertegnet den 19. oktober 2005. Europa-Parlamentet skal høres over afgørelsen vedrørende indgåelse af parallelaftalen.*

Efter EF-domskonventionen og Bruxelles I-forordningen anerkendes retsafgørelser umiddelbart. Anerkendelse kan dog nægtes, bl.a. såfremt afgørelsen strider mod grundlæggende retsprincipper i anerkendelsesstaten eller såfremt visse kompetenceregler er tilsidesat. En retsafgørelse kan fuldbyrdes i en anden medlemsstat, når afgørelsen ved en såkaldt eksekvaturprocedure i fuldbyrdeslandet er erklæret eksigibel.

Der har ved flere lejligheder været overvejelser om at skabe en særlig ”småsagsproces” for behandlingen af krav af mindre værdi i Danmark. Senest har Retsplejerådet som led i arbejdet med en generel reform af den civile retspleje foreslået en særlig procesform til behandling af sager

om krav af højst 50.000 kr. Hensigten er at forenkle processen, så det bliver nemmere for borgere og virksomheder at gennemføre en retssag og samtidig billiggøre processen. Billiggørelsen er en følge af dels forenklede former for bevisførelse, dels en forenkling af selve processen, der begrænser behovet for advokatbistand. Retsplejerådets overvejelser er nærmere beskrevet i Retsplejerådets betænkning nr. 1436/2004 om reform af den civile retspleje III (Adgang til domstolene).

Retsplejerådets overvejelser om indførelse af en småsagsproces indgår i Justitsministeriets arbejde med et forslag til en kommende politi- og retskredsreform.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som anført under punkt 1 er forslaget omfattet af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Danmark deltager således ikke i en kommende vedtagelse af forordningen, der ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

5. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Procesbevillingsnævnet, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Advokatrådet, Foreningen Danske Inkassoadvokater, Dansk Retspolitisk Forening, Institut for Menneskerettigheder, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Finansrådet, Realkreditrådet, Forsikring & Pension, HTS Interesseorganisationen, Dansk Industri, Dansk Handel & Service, Håndværksrådet, Byggeriets Firkant, Dansk InkassoBrancheforening, Danske Entreprenører, Liberale Erhvervs Råd, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Dansk Ejendomsmæglerforening, De Danske Patentagenters Forening, Danmarks Rederiforening, Danske Speditører, Grundejernes Landsorganisation, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Specialarbejderforbundet i Danmark, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund, Det Danske Voldgiftsinstitut, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Landbrugsrådet, Foreningen af Registrerede Revisorer, IT-Brancheforeningen, Danske Finansieringsselskabers Forening, Boligselskabernes Landsforening samt Lejernes Landsorganisation.

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Domstolsstyrelsen, Dommerforeningen, Institut for Menneskerettigheder, Realkreditrådet, Liberale Erhvervs Råd, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Dansk Ejendomsmæglerforening, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Det Danske Voldgiftsinstitut, De Danske Patentagenters Forening, Landbrugsrådet og Foreningen af Registrerede Revisorer har ikke bemærkninger til forslaget.

Forbrugerrådet fremsender et tidligere afgivet høringssvar til Retsplejerådets betænkning 1436/2004 om reform af den civile retspleje III (adgang til domstolene).

En række af Forbrugerrådets bemærkninger til ovennævnte betænkning har betydning i relation til forslaget om indførelse af en europæisk småkravsprocedure, herunder kan følgende nævnes:

Forbrugerrådet finder principielt, at der slet ikke bør deltage advokater i den pågældende type af sager, da advokatmedvirken vil kunne medføre en betydelig forskelsbehandling, således at den mere velbeslåede part vil kunne møde med advokat, uanset om disse omkostninger bliver dækket.

I relation til fastsættelse af sagsomkostninger finder Forbrugerrådet det vigtigt, at størrelsen af salær til en eventuel partsrepræsentant ikke fastsættes for højt, særligt ikke for sager af mindre værdi. Der skal således gøres tilstrækkelig anstrengelse for at gøre en småsagsproces anvendelig for almindelige forbrugere.

Forbrugerrådet anfører, at det bør stilles som betingelse for anvendelse af en småsagsproces, at parten allerede i fornødent omfang har anvendt eksisterende klagenævssystemer, idet det herved sikres, at behandling af småsagsprocessen ikke træder i stedet for godkendte ankenævn. Fordelen for forbrugeren herved er, at ankenævnene for et mindre gebyr behandler sager inden for samme beløbsramme som under en småsagsproces, ligesom sagerne ved de pågældende nævn bliver behandlet uden anvendelse af advokatbistand og derfor heller ikke medfører betaling af advokatomkostninger hverken i form af udgifter til egen advokat eller modpartens advokat, såfremt sagen tabes.

Forbrugerrådet finder, at der – med forbehold for det anførte – er et stort behov for en egentlig småsagsprocedure. Der skal dog være tale om en ”advokatløs” proces, idet det ellers kan være for kostbart for en part at tabe en retssag som følge af betaling af modpartens advokat.

Procesbevillingsnævnet bemærker, at forordningsforslagets artikel 15 forstås således, at retsplejelovens bestemmelser vedrørende appelbegrænsninger ikke berøres af forslaget, således at de nugældende regler om 2. og 3. instansbevillinger også gælder for domme efter småkravsproceduren. På den baggrund har Procesbevillingsnævnet ingen bemærkninger til artikel 15 i forord-

ningsforslaget. Vedrørende forordningsforslagets artikel 16 bemærkes det, at det synes at være uklart, om bestemmelsen skal forstås således, at appelbegrænsningsreglerne ikke finder anvendelse for så vidt angår de domme, der måtte være omfattet af art. 16, litra a eller b. På den baggrund finder Procesbevillingsnævnet ikke at kunne fremsætte bemærkninger til bestemmelsen.

Dommerfuldmægtigforeningen kan tilslutte sig Justitsministeriets bemærkninger i grundnotatet om den foreløbige, generelle danske holdning og har ikke derudover bemærkninger til forslaget.

HK Landsklubben Danmarks Domstole er positiv overfor forslaget, såfremt behandlingen af sagerne fortsat sker ved domstolene. I den forbindelse findes det vigtigt, at reglerne for småkravsprocedure i Danmark udarbejdes i tæt tilknytning til forslaget om indførelse af en europæisk småkravsprocedure.

Advokatrådet har noteret sig, at forslaget er omfattet af det danske retlige forbehold, og at reglerne derfor ikke vil finde anvendelse i Danmark. Rådet er enig i behovet for en småsagsproces, men finder ikke, at der er behov for, at sager, som alene vedrører nationale forhold, og som ikke indeholder et grænseoverskridende element, bør omfattes af forordningen. Rådet finder således, at det forslag til en småsagsproces, som indgår i Retsplejerådets betænkning 1436/2004 om reform af den civile retspleje III, indeholder et både mere hensigtsmæssigt og bedre gennemarbejdet grundlag for en national småsagsproces.

Advokatrådet finder endvidere, at Retsplejerådets forslag til en småsagsproces er et udmærket udgangspunkt for den danske holdning til det fremsatte forslag, og anbefaler derfor, at der søges størst mulig overensstemmelse mellem forordningsforslaget og kommende danske regler for en småsagsproces.

Det fremgår af forordningsforslaget, at det med respekt for den særlige regulering i forordningen fortsat skal være den nationale retspleje, der finder anvendelse ved gennemførelse af en sag, omfattet af forordningen, jf. forslagets artikel 17. Advokatrådet kan tilslutte sig dette, men finder, at der kan være behov for en nøjere afgrænsning af forholdet mellem den nationale retsplejelov og forordningsforslaget. F.eks. følger det af artikel 8, at der ikke er advokattvang i den foreslåede procedure, hvilket svarer til de gældende danske regler. Imidlertid indeholder retsplejeloven mulighed for at udstede et advokatpålæg til en af sagens parter, såfremt det skønnes nødvendigt. Som bestemmelsen i artikel 8 er formuleret, må det anses for tvivlsomt, om en domstol vil kunne udstede et advokatpålæg i en sag omfattet af forordningen.

Efter forordningsforslagets artikel 14 skal den tabende part som udgangspunkt erstatte den vindende parts udgifter til blandt andet advokatbistand. Efter artikel 14, stk. 2, gælder dette ikke, hvis den tabende part er en fysisk person, der ikke har været repræsenteret ved en advokat. Ad-

vokatrådet kan ikke støtte dette forslag. Formålet med forslaget er at berettigede krav kan inddrives hurtigt, nemt og billigt. Såfremt sagens vinder ikke har udsigt til at opnå omkostningsdækning for sine advokatudgifter, selv om sagen vindes, vil en væsentlig del af forordningens formål forspildes, idet det vil være for omkostningstungt at opnå dom i selv oplagte sager.

Advokatrådet henviser i den forbindelse endvidere til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/35/EF (Bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner), som i Danmark er gennemført ved lov nr. 379 af 6. juni 2002 om ændring af renteloven. Direktivet stiller krav om, at medlemsstaterne skal sikre kreditorer adgang til omkostningsdækning ved inddrivelse af fordringer. Bestemmelsen i forordningsforslagets artikel 14, stk. 2, findes at være i direkte modstrid med de intentioner, der ligger bag det nævnte direktiv.

Endelig finder Advokatrådet, at det ikke bør være afgørende for den tabende parts betalingsforpligtelse, hvorvidt der er tale om en fysisk eller en juridisk person. Såfremt der skal lægges vægt på den tabende parts forhold, bør det afgørende kriterium nærmere være, hvorvidt der er tale om en forbruger eller en person, der handler som led i sit erhverv. Rådet finder heller ikke, at spørgsmålet om den tabende parts betalingsforpligtelse bør bero på, om denne selv har valgt at være repræsenteret af en advokat. Efter Advokatrådets opfattelse bør dette ikke være afgørende for, hvorvidt den tabende part skal betale for den vindende parts advokatudgifter.

Dansk Retspolitisk Forening støtter generelt initiativer, der letter borgernes adgang til en retfærdig rettergang.

Forslaget retter sig mod det civil- og handelsretlige område og herved findes både forbrugere og handlende at kunne få adgang til en enklere, hurtigere og billigere domstolsbehandling af tvister. Foreningen lægger dog vægt på, at der ikke herved skal være tale om en discountretspleje.

Foreningen støtter afskaffelse af eksekvaturproceduren samt bestemmelsen i artikel 14, stk. 2, om, at den tabende part ikke kan pålægges modpartens advokatomkostninger, hvis den tabende part er en fysisk person, og denne ikke har været repræsenteret ved en advokat.

Dansk Retspolitisk Forening finder, at den økonomiske grænse på 2.000 EUR, der er fastsat som anvendelsesområde for forslaget, jf. artikel 2, stk. 1, virker rimelig.

Parternes retsstilling i forhold til valg af sprog og kommunikationsmidler under proceduren, tidsfrister for afgivelse af svar og dokumentation af påstande mv. findes endvidere tilstrækkelig varetaget i forslaget, ligesom der findes at være udvist tilstrækkelig fleksibilitet i forhold til kravene til formalia, jf. bl.a. artikel 3, stk. 6.

Foreningen finder det positivt, at retsinstrumentet er i forordningsform frem for direktivform, idet dette giver medlemsstaterne mulighed for at bevare de nationale regler på området. Ved at anvende forordningsformen bliver processen således et alternativ til medlemslandene nationale retspleje.

Der findes ikke at være taget stilling til retsafgiftsniveauet i det foreliggende forslag. Såfremt dette skal følge de almindelige bestemmelser i det medlemsland, hvor et søgsmål efter småkravsproceduren indledes, kan dette efter Dansk Retspolitisk Forenings opfattelse medføre urimelige forskelle for de europæiske borgere. På den baggrund foreslås det, at forslaget også omfatter spørgsmål om retsafgifter.

Endelig anfører foreningen, at borgeren/forbrugeren også under småkravsproceduren skal være berettiget til at modtage retshjælp, såfremt de økonomiske betingelser herfor er opfyldt.

***Forbrugerombudsmanden** finder det hensigtsmæssigt, at der indføres en ensartet og forenklet procedure for behandling af småkrav i det Europæiske fællesskab, men har noteret sig, at forslaget foreløbig ikke vil få virkning her i landet på grund af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.*

***Forbrugerstyrelsen** støtter, at der indføres en fælles europæisk forenklet og ensartet procesform for behandling af småkrav, men har i den forbindelse noteret sig, at forslaget ikke foreløbig vil få virkning i Danmark på grund af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.*

For så vidt angår sager på forbrugerområdet finder styrelsen dog anledning til at bemærke, at der i Danmark allerede findes et velfungerende system, hvor forbrugeren gennem Forbrugerklagenævnet og de godkendte, private ankenævn har mulighed for en hurtig og billig prøvelse af deres krav. Sagsbehandlingen ved disse nævn er tilrettelagt, således at sagerne behandles grundigt og retssikkerhedsmæssigt forsvarligt, ligesom der ved nævnene er opbygget en meget betydelig sagkundskab. Det samme er tilfældet i andre europæiske lande. På den baggrund findes det foreliggende forslag at burde udarbejdes således, at der for så vidt angår forbrugersager tages hensyn til sådanne nævn, herunder bl.a. ved indførelse af en henvisningspligt til retsplejelovens § 361.

***Forsikring og Pension** finder intentionerne med forordningsforslaget anerkendelsesværdige, men finder det generelt problematisk, at man på et område, hvor der i øvrigt gælder vidt forskellige processuelle regler mv., agter at indføre ensartede regler på så væsentlige områder som parternes procesførelse, bevisregler m.v.*

Vedrørende forordningsforslagets artikel 4, stk. 7, hvorefter retten kan forlange en oversættelse af supplerende dokumenter, hvis retten skønner, at det er nødvendigt for domsafsigelsen, anfører

Forsikring og Pension, at det – uden en nærmere forståelse af dokumenterne – vil være svært for retten at foretage denne vurdering.

Efter forslagets artikel 14, stk. 2, skal en part, der ikke har ladet sig repræsentere ved en advokat eller anden juridisk uddannet repræsentant, ikke tilpligtes at betale honorarer til den anden parts advokat eller juridisk uddannet repræsentant. Forsikring og Pension anfører i den forbindelse, at denne bestemmelse næppe bidrager til kvaliteten i procesførelsen, idet parten herved har et incitament til ikke at lade sig bistå af de omhandlede repræsentanter.

Uagtet de anførte bemærkninger og uagtet, at reglerne ikke finder anvendelse i Danmark, finder Forsikring og Pension, at indholdet af forordningsforslaget bør indgå i de overvejelser, der i øjeblikket pågår vedrørende indførelse af en småsagsproces i den danske retspleje.

***HTS Interesseorganisation** er som udgangspunkt positiv overfor ethvert forslag, der forenkler hverdagen for organisationens medlemmer, og på den baggrund kan organisationen støtte et forslag som det fremlagte, der tillige har til formål at nedbringe omkostningerne ved inddrivelse af mindre krav. Der må dog på intet tidspunkt blive gået på kompromis med den retssikkerhed, der er i den danske retspleje.*

Forordningens anvendelsesområde er fastsat til krav i en størrelsesorden af 2.000 EUR, hvilket findes at være så lavt et beløb, at forslaget ikke vil være relevant for mange seriøse virksomheder, der ikke har krav i denne størrelsesorden. Selv om forslaget på den baggrund må anses for at have et relativt begrænset anvendelsesområde, kan interesseorganisationen støtte den procedurermæssige forenkling forslaget indeholder, herunder at der ikke skal afholdes udgifter til modpartens advokat i de tilfælde, hvor parten ikke selv har valgt at benytte en sådan.

Selvom Danmark ikke bliver bundet af forslaget, finder organisationen, at forslaget bør gennemføres med mulighed for at forbedre gennemførelsen af retssager på tværs af grænserne. Interesseorganisationen anfører dog, at forslaget kan øge risikoen for, at ”fupannoncevirksomheder” mv. får øgede muligheder for at inddrive ikke-eksisterende krav i et andet land.

***Dansk Arbejdsgiverforening** anfører, at forslaget ikke umiddelbart findes at have relevans for foreningens primære virkeområde. Foreningen kan dog tilslutte sig en forenkling og effektivisering af systemerne, idet dette vil betyde en nedgang i virksomhedernes anvendelse af ressourcer i de omhandlede sagstyper.*

***Dansk Ejendomsforening** har ingen indvendinger imod, at der forsøges indført en europæiske småkravsprocedure, og foreningen finder det positivt, hvis det gøres mere tilgængeligt at gennemføre sagerne på tværs af grænserne.*

Dansk Ejendomsforeningen bemærker imidlertid, at det fremgår af artikel 14 i forordningsforslaget, at den tabende part i en tvist ikke skal tilpligtes at betale honorar til modpartens advokat eller anden juridisk uddannet repræsentant, hvis den tabende part er en fysisk person og ikke selv har ladet sig repræsentere ved en advokat eller anden juridisk uddannet repræsentant.

Det findes at være et grundlæggende princip i retsplejeloven – også ved gennemførelse af krav efter reglerne om en forenklet inkassoproces i retsplejelovens kapitel 44 a – at den tabende part i en tvist forpligtes til at betale sagsomkostninger, herunder til modpartens advokat. Foreningen finder ikke, at det er rimeligt at fravige dette princip i forbindelse med gennemførelsen af en europæisk småkravsprocedure. Hvis den foreslåede bestemmelse gennemføres, vil det medføre, at parter i mindre tvister vil være nødsaget til at overveje at undlade at søge juridisk bistand, når der kan være en risiko for, at udgifterne hertil ikke vil blive dækket helt eller delvist som led i afgørelse af tvisten, uanset om den pågældende part får medhold i sin påstand. Af retssikkerhedsmæssige årsager findes dette at være betænkeligt. En eventuel forenkling af proceduren for gennemførelse af mindre tvister vil ikke ændre herpå, idet det efter foreningens opfattelse må stille sig ganske uvist, om den typiske part i en mindre tvist vil have forudsætninger for på egen hånd at gennemføre en retssag ved domstolene selv efter en kraftig forenkling af proceduren herfor.

Ejendomsforeningen anfører endvidere, at en regel med det foreslåede indhold vil have åbenbart urimelige konsekvenser for virksomheder og personer, som er involveret i et betydeligt antal mindre tvister, og som – eventuelt alene på grund af sagsantallet – har overgivet arbejdet hermed til en advokat. F.eks. vil det forekomme helt urimeligt, hvis en ejer af udlejningsejendomme af rent omkostningsmæssige årsager ikke har mulighed for at overlade de talrige småtvister, som opstår ved drift af udlejningsejendomme, til en advokat alene som konsekvens af, at modparterne eventuelt fravælger at lade sig repræsentere ved advokat.

Foreningen anfører endelig, at en regel med det foreslåede indhold findes at ville indebære utilsigtede konsekvenser. Hvis en part i en mindre kompliceret tvist – f.eks. en mindre inkassosag, hvor der ikke er tvivl om skyldnerens betalingsforpligtelse – ved ikke at antage advokatbistand bevirker, at den anden parts udgifter ved gennemtvungelse af kravet bliver forøget, idet parten ikke kan pålægges at refundere den anden parts udgifter til advokatbistand, vil partens dispositioner have en u hensigtsmæssig indvirkning på den anden parts muligheder for at gennemtvunge kravet eller på den anden parts omkostninger ved inddrivelse af kravet.

I øvrigt forekommer det efter foreningens opfattelse urimeligt at indføre et princip, som vil kunne medføre, at en skyldner i en situation som den ovenfor beskrevne ikke skal betale sagsomkostninger til kreditor, når skyldneren har valgt ikke at lade sig repræsentere af en advokat, hen-

set til at en sådan sag alene har sit udspring i at skyldneren ikke overholder sin betalingsforpligtelse.

Ejendomsforeningen finder det dernæst vanskeligt at se, hvorledes den foreslåede bestemmelse harmonerer med de seneste ændringer af renteloven, som blev gennemført i 2002, idet disse ændringer netop havde til formål at bekæmpe forsinkede betalinger i visse handelsforhold herunder bl.a. ved en forhøjelse af morarentesatsen samt ved fastsættelse af regler om skyldners betaling af yderligere inddrivelsesomkostninger til kreditor.

Afslutningsvist påpeges det af foreningen, at der ved en eventuel gennemførelse af den foreslåede småkravsprocedure bør ske en koordinering med reglerne om en forenklet inkassoproces i retsplejelovens kapitel 44 a, idet det næppe vil være hensigtsmæssigt at have flere småkravsprocedurer i retsplejeloven.

Håndværksrådet støtter initiativet om en småkravsprocedure, men er uenig i forslaget om, at den tabende part ikke skal betale advokatombkostninger til modparten. Rådet anfører i den forbindelse, at netop i de sagstyper, der er tale om her, hvor der skal være tale om parter bosiddende i hvert sit land, vil det mere være reglen end undtagelsen, at man lader sig repræsentere af en advokat, hvis retssagen ikke foregår i parternes eget land. Herudover vil der være omkostninger til oversættelse af dokumenter, som også påvirker sagsombkostningerne. På den baggrund bør den tabende part betale omkostninger til modparten som det er tilfældet efter de danske regler i dag.

Håndværksrådet anfører endvidere, at der mangler regler i forslaget om, hvilket sprog der skal anvendes i de respektive procesdokumenter, og hvem der skal afholde omkostninger ved oversættelse til eller fra modpartens sprog.

Dansk Byggeri ser overordnet positivt på de tiltag, som er skitseret i forordningsforslaget, og som på flere områder svarer til Retsplejerådets betænkning nr. 1436 om reform af den civile retspleje III. Dansk Byggeri anfører, at forordningen vil dække et stort behov for at få løst ukomplicerede sager på en enkel og hurtig måde, og at anvendelsesområdet for forslaget derfor bør udvides til at omfatte sager af større værdi end 2000 EUR.

Dansk Byggeri kan herudover tilslutte sig det i grundnotatet anførte.

Finansrådet har noteret sig, at forordningsforslaget ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark som følge af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender, ligesom rådet har noteret sig, at Justitsministeriet er af den opfattelse, at forslaget under alle omstændigheder må begrænses til grænseoverskridende sager i modsætning til det foreliggende forslag.

Herudover påpeger Finansrådet, at det i forhold til at sikre den enkelte forbrugers muligheder for at gøre krav gældende i forhold til erhvervsdrivende er Finansrådets opfattelse, at på de mange områder, hvor der allerede i dag findes et ankenævn, er det ikke nødvendigt med alternativer som f.eks. den foreslåede småkravsprocedure. På pengeinstitutområdet, hvor der findes et velfungerende ankenævn, er det derfor Finansrådets opfattelse, at der samlet set slet ikke er tale om en reel forenkling, såfremt domstolssystemet også skal kunne håndtere sager, som typisk ellers ville være indbragt for Pengeinstitutankenævnet. Dertil kommer, at Retsplejerådet netop – som det også fremgår af Justitsministeriets grundnotat – har overvejet spørgsmålet om en særlig procesform for behandling af krav af mindre værdi.

På den baggrund er det derfor Finansrådets opfattelse, at der i Danmark ikke er behov for den foreslåede procesform, og at man fra dansk side derfor skal afstå fra at gøre brug af den mulighed, der er for at gøre en eventuel vedtagelse af forordningen til en del af dansk ret.

Finansrådet påpeger endelig, at det forekommer uafbalanceret, at det følger af forslagets artikel 14, stk. 2, at en fysisk person, som er tabende part og ikke er repræsenteret ved advokat, ikke kan tilpligtes at betale honorar til den anden parts advokat. Dette indebærer en risiko for, at forbrugere, som ønsker at chikanere virksomheder, kan anlægge mere eller mindre grundløse retssager, hvor virksomhederne må anvende uforholdsmæssigt mange ressourcer på at forsvare deres interesser uden nogen mulighed for efterfølgende at få kompensation herfor.

6. Nærhedsprincippet

Forslaget til Rådets og Europa-Parlamentets forordning ses ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark deltager som nævnt ikke i en kommende vedtagelse af Rådets og Europa-Parlamentets forordning, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark, jf. Protokollen om Danmarks stilling (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender).

Danmark er overordnet positiv indstillet over for at indføre en europæisk småkravsprocedure.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget behandles efter EF-Traktatens art. 251 (proceduren for fælles beslutningstagen). Europa-Parlamentet skal således afgive en udtalelse over forslaget. Udtalelsen foreligger endnu ikke.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et foreløbigt nærhedsnotat om forslaget er den 27. april 2005 sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Et grundnotat om forslaget er den 4. maj 2005 sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 3: Rådets og Europa-Kommissionens direktiv om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område (KOM(2004) 718 endelig)*

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Formandskabet har lagt op til at opnå overordnet enighed om forslaget. Dette gælder dog ikke for spørgsmålet om direktivets anvendelsesområde, dvs. om forslaget skal begrænses til sager med et grænseoverskridende element. Forslaget er omfattet af det danske forbehold (retlige og indre anliggender). Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og medfører ikke lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side har man en overordnet positiv holdning til forslaget, der dog bør begrænses til sager med et egentligt grænseoverskridende element.

1. Baggrund

Den 11.-12. december 1998 godkendte Det Europæiske Råd i Wien Rådets og Kommissionens handlingsplan af 3. december 1998 for, hvorledes Amsterdamtraktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres. Ifølge handlingsplanen skal man inden for et tidsrum på 5 år bl.a. undersøge muligheden for at udarbejde udenretslige løsninger på tvister, særlig i forbindelse med grænseoverskridende familietvister.

Af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 fremgår, at medlemsstaterne bør indføre alternative udenretslige procedurer. Det fremgår endvidere af konklusionerne fra Rådets møde (retlige og indre anliggender) den 29. maj 2000, at der som led i oprettelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU bør indledes drøftelser om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område.

Kommissionen fremlagde herefter den 19. april 2002 en grønbog om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område (KOM(2002) 196 endelig). Den danske regering afgav den 5. marts 2003 et hørings svar over grønbogen, hvor regeringen bl.a. gav udtryk for, at man som udgangspunkt er positivt indstillet over for tankerne om at arbejde for indførelse af ordninger med alternativ konfliktløsning. Regeringen gav endvidere udtryk for, at et eventuelt initiativ på fællesskabsniveau i første omgang bør fokusere på de overordnede principper for og mindstekrav

* Forslaget er fremsat med hjemmel i TEF afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, finder derfor anvendelse.

til alternativ konfliktløsning, idet udmøntningen heraf i konkrete regler må variere fra retsområde til retsområde.

Kommissionen har nu fremsat et forslag af 22. oktober 2004 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område. Direktivet skal efter forslaget gælde i såvel rent interne (nationale) sager som i sager med et grænseoverskridende islæt.

Efter artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-Traktaten (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender).

Da retsgrundlaget for Kommissionens forslag er EF-Traktatens artikel 61, litra c, jf. artikel 65, deltager Danmark ikke i en kommende vedtagelse af det foreliggende direktivforslag, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Rådets Juridiske Tjeneste har på foranledning af den civilretlige komité under Rådet afgivet en udtalelse om retsgrundlaget for direktivforslaget, og det fremgår heraf bl.a., at der efter tjenestens opfattelse ikke er tilstrækkelig hjemmel i artikel 61, litra c, jf. artikel 65, til forslaget, medmindre reglerne begrænses til at vedrøre sager med et grænseoverskridende islæt. Rådets Juridiske Tjeneste anfører endvidere, at det i stedet vil være muligt at anvende EF-Traktatens artikel 95 (foranstaltninger vedrørende det indre marked mv.) som retsgrundlag for direktivforslaget. I begge tilfælde må der efter tjenestens opfattelse fremlægges belæg for, at foranstaltningerne vil være nødvendige for det indre markeds funktion. Danmark deltager i vedtagelsen af og er bundet af foranstaltninger, der fremsættes med hjemmel i artikel 95.

På det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 7.-9. september 2005 drøftede medlemsstaterne spørgsmålet om, hvorledes betingelsen om, at retsakter med hjemmel i artikel 65 skal have et ”grænseoverskridende islæt”, nærmere skal fortolkes, bl.a. på baggrund af direktivforslaget om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område. Et flertal af medlemsstaterne tilkendegav, at retsakter med hjemmel i art. 61, litra c, jf. art. 65, om civilretligt samarbejde, alene skal gælde for sager med et egentligt grænseoverskridende islæt.

Kommissionen tilkendegav, at det anses for afgørende, at der anlægges en dynamisk fortolkning af art. 65, således at en tilkendegivelse om, at bl.a. forslaget om en europæisk betalingspåbudsprocedure kan begrænses til alene at gælde for egentligt grænseoverskridende sager, ikke automatisk kan forventes overført til direktivforslaget om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område.

2. Indhold

Det britiske formandskab har i lyset af drøftelserne i Udvalget for Civilretlige Spørgsmål fremlagt et nyt revideret forslag til direktiv.

I henhold til artikel 1 er formålet med direktivet at lette adgangen til *tvistbilæggelse* og at fremme *mindelig løsning af tvister ved at tilskynde til* anvendelse af mægling og sikre et *afbalanceret* forhold mellem mægling og retssag.

Direktivet finder anvendelse på det civil- og handelsretlige område, *dog ikke på spørgsmål, der ikke kan gøres til genstand for mægling i henhold til den lov, der skal anvendes. Det omfatter i særdeleshed ikke spørgsmål vedrørende skat, told eller administrative anliggender eller statens ansvar for handlinger og undladelser under udøvelse af statsmagt (acta jure imperii).*

Efter artikel 1, stk. 3, forstås der i direktivet ved ”medlemsstat” alle medlemsstater med undtagelse af Danmark).

Efter artikel 2 forstås der i direktivet ved ”mægling” enhver *struktureret proces, uanset hvordan den benævnes eller omtales*, hvor to eller flere parter i en tvist *selv forsøger at nå til en aftale om bilæggelse af deres tvist med bistand fra en mægler*. Processen kan indledes af parterne, foreslås eller pålægges af en ret eller være foreskrevet i loven i en medlemsstat. *Processen omfatter mægling ledet af en dommer, som ikke behandler sagen i sin egenskab af dommer. Mægling omfatter dog ikke forsøg på at bilægge en tvist under en retssag om den pågældende tvist, som gøres af den ret eller den dommer, der påkender sagen.*

Ved ”mægler” forstås en tredjemand, der anmodes om at lede en mægling på professional, uvildig og kompetent vis, uanset hvordan den pågældende benævnes, eller hvilken profession den pågældende udøver i den berørte medlemsstat, og uanset hvordan den pågældende er blevet udpeget til at lede mæglingen eller er blevet pålagt opgaven.

I det reviderede udkast til direktivforslaget er indsat en ny bestemmelse om sikring af mæglingens kvalitet som artikel 2a. Bestemmelsen tager udgangspunkt i den oprindelige, nu ophævede artikel 4 om bl.a. udviklingen af frivillige adfærdskodekser og overholdelsen heraf blandt mæglere og organisationer, der leverer mæglingstjenester, ligesom medlemsstaterne fremmer og støtter uddannelsen af mæglere.

Efter artikel 2a, stk. 1, fremmer medlemsstaterne med de midler, som de måtte finde hensigtsmæssige, udarbejdelsen af frivillige adfærdskodekser og overholdelsen af sådanne kodekser

blandt mæglere og organisationer, der leverer mæglingssydelser, samt andre effektive kvalitetskontrolordninger for levering af mæglingssydelser.

Efter artikel 2a, stk. 2, fremmer medlemsstaterne grundlæggende uddannelse og videreuddannelse af mæglere for at sikre, at en mægling kan gennemføres på effektiv, uvildig og kompetent vis i forhold til parterne.

Efter artikel 3, stk. 1, kan en ret, ved hvilken der er anlagt en sag, når det er relevant og under hensyntagen til alle sagens omstændigheder, opfordre parterne til at anvende mægling med henblik på at løse tvisten. Retten kan også opfordre parterne til at deltage i et informationsmøde om anvendelse af mægling, hvis sådanne møder findes og er let tilgængelige.

Direktivet berører ikke national lovgivning, som gør mægling obligatorisk eller forbinder den med incitament eller sanktioner, det være sig før eller efter, at retssagen er indledt, forudsat at denne lovgivning ikke er til hinder for, at parterne kan udøve deres ret til adgang til retssystemet.

Medlemsstaterne påser efter artikel 5, at parterne eller én af parterne med de andres samtykke har mulighed for at anmode om, at en aftale, der er kommet i stand ved mægling, gøres eksigibel, for så vidt den indgåede aftales eksigibilitet ikke strider mod loven i den medlemsstat, hvor anmodningen er fremsat.

Medlemsstaterne kan give mulighed for, at aftalen gøres eksigibel ved en rets eller en anden kompetent myndigheds mellemkomst i en dom, en retsafgørelse eller et officielt bekræftet dokument eller på anden vis i overensstemmelse med loven i den medlemsstat, hvor anmodningen er fremsat.

Denne bestemmelse påvirker ikke regler, der gælder for anerkendelse og fuldbyrdelse af aftaler i andre medlemsstater

Da mægling skal foregå på en måde, der tilgodeser processens fortrolige karakter, medmindre parterne beslutter andet, påser medlemsstaterne efter artikel 6, at mæglere eller de, der er involveret i administrationen af en mæglingssindsats, ikke i en civil retssag, en handelssag eller en voldgiftssag pålægges at afgive vidneforklaring vedrørende oplysninger, der fremkommer under eller i forbindelse med en mægling, undtagen

a) af tvingende ordre public-hensyn, navnlig for at beskytte børn eller for at forhindre, at en persons fysiske eller psykiske integritet skades, eller

b) hvis fremlæggelsen er nødvendig for gennemførelsen eller fuldbyrdelsen af den aftale, der er kommet i stand ved mæglingen.

Intet er til hinder for, at medlemsstaterne træffer strengere foranstaltninger for at beskytte mæglingens fortrolighed.

For at sikre, at parter, der vælger at anvende mægling i forsøg på at bilægge en tvist, ikke hindres i senere at anlægge en sag vedrørende tvisten, fordi forældelsesfrister er udløbet, påser medlemsstaterne efter artikel 7, at ingen sådan frist udløber mellem

a) den dato, hvor parterne skriftligt aftaler at anvende mægling, eller hvis en sådan skriftlig aftale ikke foreligger, den dato, hvor de har deres første mæglingsmøde, eller den dato, fra hvilken der er pligt til at anvende mægling efter national lov, og

b) datoen for indgåelsen af en aftale om bilæggelse, den dato, hvor parterne eller mægleren skriftligt aftaler at bringe mæglingen til ophør, eller såfremt der ikke foreligger en sådan skriftlig aftale, den dato, hvor mægleren på eget initiativ eller efter anmodning fra parterne erklærer, at mæglingen er bragt til ophør.

Denne bestemmelse om forældelse påvirker ikke bestemmelser om forældelse i internationale aftaler, som medlemsstaterne deltager i og som er uforenelige med bestemmelsen.

3. Gældende dansk ret

Retsplejelovens kapitel 26 indeholder regler om forligsmægling i forbindelse med domstolenes behandling af civile sager. Denne forligsmægling er ikke omfattet af direktivet, og der findes i dansk ret ikke nogen særlig lovregulering af mægling, som dette er defineret i direktivforslaget.

Justitsministeriet, Domstolsstyrelsen og Advokatrådet har den 1. marts 2003 etableret en forsøgsordning med retsmægling ved 4 byretter og ved Vestre Landsret. Forsøgsordningen er etableret inden for de eksisterende lovgivningsmæssige rammer.

Ved retsmægling hjælper en mægler, der er enten dommer eller advokat, parterne med selv at finde frem til konfliktens kerne og derefter blive enige om en holdbar løsning på striden. Retsmægleren kan ikke træffe nogen afgørelse i sagen, og forløbet kan til enhver tid afbrydes, hvis en af parterne ønsker det. Sker det, vil den civile sag fortsætte den normale gang ved domstolene.

Formålet med retsmægling er at nå frem til en aftalt løsning på konflikten, der opleves som mere tilfredsstillende af begge parter end den løsning, man kan nå frem til ved traditionel forligsmægling i retten, der bygger på de gældende retsregler, eller ved en dom. Løsningen ved retsmægling kan i højere grad tage hensyn til parternes underliggende interesser, behov og fremtid, og parterne har i højere grad selv indflydelse på forløbet.

Forsøgsordningen har til formål at tilvejebringe erfaringer til brug for de kommende overvejelser i Retsplejerådet om, hvorvidt der bør indføres lovgivning om en permanent ordning med retsmægling. Forsøgsordningen er blevet forlænget, mens *Retsplejerådet overvejer, hvorledes en permanent, landsdækkende ordning med retsmægling bør udformes.*

Med hensyn til tvangsfuldbyrdelse af forlig indgået i forbindelse med mægling mv. fremgår det af retsplejelovens § 478, stk. 1, at retsforlig, dvs. forlig, der er indført i retsbogen, jf. retsplejelovens § 270, stk. 1, kan danne grundlag for tvangsfuldbyrdelse i fogedretten. Det samme gælder udenretlige skriftlige forlig om forfalden gæld, når det i forliget udtrykkeligt er bestemt, at det kan tjene som grundlag for tvangsfuldbyrdelse.

Der findes ikke i dansk ret særlige regler om fortrolighed om indholdet mv. af en mægling. Efter retsplejelovens § 170 om vidneudelukkelse kan bl.a. advokater som udgangspunkt ikke pålægges at afgive vidneforklaring om det, som er kommet til deres kundskab ved udøvelsen af deres virksomhed, hvilket også vil omfatte eventuel deltagelse i mægling i forbindelse med deres virksomhed som advokat. I civile retssager kan bevisførelse, der skønnes at være uden betydning for sagen, ikke finde sted, jf. retsplejelovens § 341, og i praksis afskæres i almindelighed efter en parts begæring bevisførelse om indholdet af forligsforhandlinger.

Efter lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer gælder der for en række krav en 5-årig forældelsesfrist, som afbrydes ved, at kreditor inden fristens udløb får skyldnerens erkendelse af gælden eller foretager retslige skridt mod den pågældende, jf. lovens § 2. Efter Danske Lov 5-14-4 gælder der endvidere en 20-årig forældelsesfrist, som afbrydes blot ved en tilkendegivelse fra kreditor om, at kravet fastholdes. Et forslag til en ny lov om forældelse af fordringer, der bygger på betænkning nr. 1460/2005 fra Justitsministeriets Forældelsesudvalg, forventes fremsat for Folketinget i januar 2006.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som anført under punkt 1, er det foreliggende direktivforslag omfattet af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Danmark deltager således ikke i en kommende vedtagelse af direktivet, der ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Som også anført under punkt 1, har Rådets Juridiske Tjeneste afgivet en udtalelse, der peger på, at EF-Traktatens artikel 95 i stedet vil kunne anvendes som retsgrundlaget for direktivet. Danmark deltager i vedtagelsen af og er bundet af foranstaltninger, der fremsættes med hjemmel i artikel 95. Et direktiv vedtaget med hjemmel i denne bestemmelse vil således kunne indebære

lovændringer af bl.a. retsplejeloven og af reglerne om afbrydelse af forældelsesfrister i forældelsesloven af 1908.

5. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Procesbevillingsnævnet, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Advokatrådet, Foreningen Danske Inkassoadvokater, Dansk Retspolitisk Forening, Institut for Menneskerettigheder, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Forbrugerklagenævnet, Byggeriets Ankenævn, Finansrådet, Realkreditrådet, Forsikring & Pension, Ankenævnet for Forsikring, Ankenævnet for Hotel, Restaurant og Turisme, Ankenævnet for Hulmursisolering, Ankenævnet for Køreundervisning, Pengeinstitutankenævnet, Realkreditankenævnet, Rejseankenævnet, HTS Interesseorganisationen, Dansk Industri, Dansk Handel & Service, Håndværksrådet, Dansk Byggeri, Dansk Inkasso Brancheforening, Klagenævnet for Ejendomsformidling, Bygherreforeningen, Liberale Erhvervs Råd, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Dansk Ejendomsmæglerforening, De Danske Patentagenters Forening, Danmarks Rederiforening, Danske Speditører, Grundejernes Landsorganisation, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Fagligt Fælles Forbund, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund, Det Danske Voldgiftsinstitut, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Landbrugsraadet, Foreningen af Registrerede Revisorer, IT-Brancheorganisationen, Danske Finansieringsselskabers Forening, Foreningen af Statsamtmand, Boligselskabernes Landsforening, Foreningen for Mediation/Konfliktmægling, Center for Konfliktløsning, Jysk Center for Konfliktløsning, Nordisk Forum for mægling, Mediationcenter A/S samt Lejernes Landsorganisation.

Bemærkninger:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Procesbevillingsnævnet, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Institut for Menneskerettigheder, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerklagenævnet, Byggeriets Ankenævn, Finansrådet, Realkreditrådet, Ankenævnet for Forsikring, Ankenævnet for Køreundervisning, Pengeinstitutankenævnet, Realkreditankenævnet, Rejseankenævnet, Dansk Byggeri, Liberale Erhvervs Råd, Grundejernes Landsorganisation, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Landbrugsraadet og Foreningen af Statsamtmand har ikke bemærkninger til forslaget.

Den Danske Dommerforening bemærker, at det grænseoverskridende aspekt forekommer særdeles beskedent. Dommerforeningen finder i øvrigt ikke umiddelbart et påtrængende behov for en EU-retlig regulering på området.

Dommerfuldmægtigforeningen finder forslaget meget positivt og har ikke i øvrigt fundet anledning til at fremkomme med en udtalelse om forslaget.

Advokatrådet finder, at det foreliggende initiativ ikke i noget nævneværdigt omfang forbedrer mulighederne for at anvende mægling i civil- og handelsretlige tvister. De foreslåede regler er således på den ene side utilstrækkelige til at sikre en effektiv og attraktiv mæglingsproces og indebærer på den anden side indgreb i centrale processuelle regler, herunder navnlig anvendelse af forskellige bevismidler, tvangsfuldbyrdelse, forældelse mv.

Advokatrådet finder endvidere, at det foreliggende forslag ikke er så gennemarbejdet, at det bør afløse eller øve indflydelse på de muligheder for retsmægling og udenretslig mediation, som allerede eksisterer i Danmark. Advokatrådet er derfor særlig skeptisk over for at lade direktivforslaget finde anvendelse på rent nationale sager uden noget grænseoverskridende element.

Advokatrådet finder, at der kan være behov for en nærmere afgrænsning af direktivets anvendelsesområde. Selv om det klart fremgår af direktivets præambel og visse af direktivforslagets bestemmelser, at direktivet retter sig mod mægling som alternativ til andre juridiske tvistløsningsmetoder, finder direktivet efter sin ordlyd også anvendelse på mægling i konflikter, som ikke overvejende er af juridisk art, men hvor mediation indgår som et redskab til at nå en fælles forståelse. Afgrænsningen kan efter Advokatrådets opfattelse skabe tvivl om, hvornår en person, der har bistået to parter med at løse en konflikt, er omfattet af direktivet. For eksempel er det ikke klart afgrænset, hvornår en person, der har bistået to parter med at løse en konflikt, kan påberåbe sig den foreslåede vidnefritagelse mv., jf. herved direktivets artikel 6.

Advokatrådet fremhæver, at forligsmægling ved domstolene ikke omfattes af direktivet. Dette bør ses i sammenhæng med den danske retsmæglingsordning, idet bestemmelsen efterlader tvivl om, hvorvidt retsmægling, der varetages af en dommer, omfattes af direktivforslaget.

Advokatrådet peger på, at en domstol efter artikel 3, stk. 1, kan pålægge en part at deltage i et informationsmøde om brugen af mægling. I lyset af, at hverken direktivforslaget eller national lovgivning indeholder krav om obligatorisk mægling, finder Advokatrådet det overflødigt og uhensigtsmæssigt at tvinge parterne til at deltage i et møde herom. Advokatrådet finder det endvidere ikke hensigtsmæssigt at opstille bindende krav til parterne i civile sager, medmindre sådanne krav konkret kan begrundes i tungtvejende hensyn til sagens behandling. Et sådant hensyn

ses ikke at foreligge, ligesom det ikke fremgår af forslaget, hvilken retsvirkning der skal være knyttet til at udeblive fra et informationsmøde.

Advokatrådet finder endvidere den foreslåede artikel 4 overflødig. Advokatrådet er enig i bestemmelsens målsætning om at sikre mæglingens kvalitet. Advokatrådet finder imidlertid, at den foreslåede bestemmelse ikke i noget nævneværdigt omfang bidrager til en sådan kvalitetssikring. Advokatrådet fremhæver endvidere, at der både i Danmark og i en række andre medlemsstater allerede eksisterer velfungerende kvalitetskontrolordninger for advokater, der udøver mægling, idet de advokatetiske regler også finder anvendelse på mægling. Advokatrådet fremhæver, at de gældende regler om advokatvirksomhed således allerede i dag indebærer et effektivt tilsyn med de mæglere, der samtidig er advokater, og i øvrigt samtidig regulerer sådanne forhold – som f.eks. tavshedspligten – som også tilsigtes reguleret ved direktivet.

Vedrørende artikel 5 peger Advokatrådet på, at den foreslåede formulering muligt etablerer en retstilstand, hvorefter det kan blive vanskeligt eller umuligt at anfægte gyldigheden af en mediationsaftale for domstolene. Adgangen til at anfægte en mediationsaftale ved domstolene bør ikke være snævrere end f.eks. muligheden for at anfægte en voldgiftsaftale, og formuleringen af artikel 5 i øvrigt synes at forudsætte, at kun aftaler, som i deres indhold svarer til den retsstilling, som i øvrigt må antages at gælde efter lovgivningen i EU eller det pågældende land, kan antages som gyldige aftaler. Advokatrådet fremhæver, at dette formentlig ikke er hensigten med direktivet, idet formålet med mediation i en række tilfælde vil være at søge en løsning, som parterne er enige om, uanset om dette er i overensstemmelse med den gældende lovgivning på området.

Advokatrådet er skeptisk over for den foreslåede artikel 6. Det er efter rådets opfattelse usikkert, hvornår en mægler er omfattet af bestemmelsen, som griber ind i nationale, processuelle regler for bevisførelse. De foreslåede regler om udelukkelse af beviser, vidnefritagelse mv. er således væsentligt anderledes end de gældende danske regler på området. Advokatrådet er således skeptisk over for forslaget om generelt at vidneudelukke en mægler og henviser i den forbindelse til, at der ikke gælder tilsvarende regler for f.eks. vidneafhøring af voldgiftsdommere i en retssag om gyldigheden af en voldgiftskendelse.

Advokatrådet er imod forslaget om, at en mægler skal kunne nægte at udtale sig som vidne i en civil sag, også i tilfælde hvor parterne ønsker den pågældende mægler ført som vidne.

Advokatrådet fremhæver endelig, at bestemmelsen i artikel 6, stk. 5, må antages at give anledning til afgrænsningsvanskeligheder i praksis.

Dansk Retspolitisk Forening bemærker, at forslaget ikke umiddelbart ses at ville berøre danske regler grundet det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. På den baggrund

finder foreningen ikke grundlag for nærmere at kommentere forslaget, der efter foreningens opfattelse dog forekommer udmærket og velbegrunderet.

Forbrugerrådet opfordrer Justitsministeriet til at sikre, at direktivet i så høj grad som muligt kommer til at afspejle danske synspunkter, da Danmark på et senere tidspunkt evt. skal deltage i det retlige samarbejde. Det vil således efter rådets opfattelse være usandsynligt, om danske synspunkter på det tidspunkt kan ændre et vedtaget direktiv.

Forbrugerrådet mener, at Kommissionens tidligere dokumenter på forbruger-ADR-området, således f.eks. Kommissionens Anbefaling fra april 2001, burde være afspejlet i direktivforslaget.

Forbrugerrådet anfører, at det ikke oplagt, at mægling egner sig til forbrugersager, der adskiller sig fra de øvrige omfattede civil- og handelsretlige tvister ved ikke at forudsætte, at de to parter nogensinde behøver mødes igen.

Forbrugerrådet finder ikke direktivet tilstrækkeligt præcist. Definitionen af en mægler er meget bred, og der stilles ingen krav til denne hverken med hensyn til uvildighed, uddannelse eller anden ekspertise, ligesom det ikke kræves, at parterne informeres nærmere om mægleren og dennes uddannelse, ekspertise mm.

Forbrugerrådet finder, at en mere ubestemt hensigtserklæring om, at medlemsstaterne skal fremme frivillige adfærdskodeks og uddannelse af mæglere, ikke er tilstrækkelig, bl.a. fordi det er uden konsekvenser, hvis reglerne ikke overholdes. Sådanne regler bør præciseres i direktivet.

Forbrugerrådet anfører endvidere, at direktivforslaget ikke sikrer, at en forbruger oplyses tilstrækkeligt om sine fravigelige og ufravigelige rettigheder. Eksistensen af ufravigelige regler på forbrugerområdet gør det særligt vigtigt, at en mægler er kompetent, da forbrugeren ellers kan blive dårligere stillet end ved småsagsbehandling eller andre ADR-modeller, f.eks. behandling i godkendte klagenævn.

Forbrugerrådet ser positivt på, at der i artikel 5 er taget højde for problemet med fuldbyrdelse af indgåede aftaler.

Forbrugerrådet konkluderer, at mægling ikke generelt kan anbefales som en anvendelig metode til at opfylde forbrugers behov for på en let, billig og sikker måde at få sin ret. Rådet finder, at udkastet til direktiv bør forbedres væsentligt, for at mægling er bedre end alternative ADR-systemer.

HTS Interesseorganisationen er positiv over for mægling som konfliktløsningsform på det civil- og handelsretlige område og ser mægling som en meget anvendelig konfliktløsningsform. De sager, der er egnet til en sådan proces, kan afsluttes til parternes fulde tilfredshed samtidig med, at mægling sikrer en hurtigere løsning og anvendelse af færre ressourcer og omkostninger. Organisationen bemærker, at en harmonisering af reglerne for konfliktløsning gennem mægling vil lette adgangen til at anvende denne alternative konfliktløsningsform såvel i internationale som nationale konflikter. Da mægling ikke på nuværende tidspunkt er særlig udbredt, ville nogle overordnede rammer og en formel struktur omkring mæglingsforsøg ifølge organisationen være formålstjenlig. Det samme gælder krav om, at mæglingsprocessen overholder visse standarder, der sikrer processens saglighed. Det er organisationens opfattelse, at parterne i en konflikt skal kunne vælge de redskaber, som tjener virksomheden bedst i bestræbelserne på at løse konflikten.

HTS Interesseorganisationen finder, at selv om direktivet ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark, bør man alligevel overveje at få ordningen indført i Danmark.

HTS Interesseorganisationen finder artikel 4, hvorefter Kommissionen og medlemsstaterne vil fremme og støtte udviklingen af frivillige adfærdskodeks og støtte uddannelse af mæglere særdeles positiv og fremhæver, at der på nuværende tidspunkt ikke findes nogen certificering eller autorisation af mæglere, hvilket kan være med til at skabe usikkerhed for brugerne om anvendelse af disse.

HTS Interesseorganisationen er positiv over for artikel 5, hvorefter resultatet af en mægling kan bekræftes af en domstol og dermed få retskraft. Dette selv om en mæglingsproces baserer sig på, at begge parter i mæglingsprocessen har opnået enighed om en løsningsmodel og derfor i praksis ofte vil føle sig bundet heraf i modsætning til, hvad der nødvendigvis vil være tilfældet i forbindelse med en domsafsigelse i traditionel forstand.

HTS Interesseorganisationen finder, at forbudet i medfør af artikel 6 for den enkelte mægler til at afgive vidneforklaring eller fremlægge bevismidler er et meget vigtigt punkt. En sådan regel er ofte omfattet af de etiske regler, som mæglerne arbejder med. Organisationen anfører, at en harmonisering af disse regler ville øge parternes tryghed ved valget af en mæglingsproces, og at Danmark bør indføre en bestemmelse herom i retsplejeloven.

HTS Interesseorganisationen bemærker i forbindelse med artikel 7, at muligheden for at afbryde forældelsesfristen ved enighed om anvendelse af mægling ses som en relevant drøftelse, som eventuelt bør indgå i den forestående ændring af forældelsesloven.

Ankenævnet for Hotel, Restaurant og Turisme tilslutter sig det høringssvar, som HTS Interesseorganisationen har afgivet.

Dansk Industri anfører, at initiativer, som forøger og understøtter erhvervslivets mulighed for fleksibel konfliktløsning, er positive. DI er således også positive overfor det foreliggende forslag, som dels vil understøtte den grænseoverskridende eksigibilitet af forlig indgået ved mægling, dels sikre retssikkerheden ved deltagelse i mægling gennem udelukkelse af mæglingsforsøg som bevismiddel ved efterfølgende domstolsprøvelse af den til grund liggende tvist.

Dansk Industri tilslutter sig ligeledes direktivets øvrige indhold, herunder krav til sikring af mæglerens kvalitet, samt at mægling afbryder forældelse, idet dette alt andet lige må anses for at fremme incitamentet til brug af mægling.

Dansk Industri opfordrer til, at Danmark arbejder for, at forslaget fremmes med hjemmel i traktatens artikel 95. Dansk Industri vil således finde det beklageligt, hvis direktivet ikke vil finde anvendelse i Danmark.

Håndværksrådet støtter såvel det konkrete forslag som øvrige initiativer, der tilstræber at formalisere og fremme brugen af mægling, herunder mediation.

Foreningen af Statsautoriserede Revisorer er positivt indstillet over for direktivet og har ingen yderligere bemærkninger.

Danmarks Rederiforening kan generelt tilslutte sig, at man fra dansk side indtager en positiv holdning over for initiativer, der kan fremme anvendelsen af alternativ konfliktløsning, forudsat de er baseret på frivillighed, og at man, i den udstrækning man bliver inddraget i arbejdet med det foreslåede direktiv, forholder sig positiv til dette.

Fagligt Fælles Forbund peger på, at direktivforslaget skal ses i lyset af, at der i Danmark allerede kører en forsøgsordning, som hviler på identiske principper. Eftersom forslaget indebærer, at der indføres fælles minimumsregler, og retsmægling ifølge forslaget skal være valgfrit, strider forslaget ikke imod den igangværende danske ordning.

HK Danmark bemærker, at forbundet grundlæggende er tilhænger af muligheden for mægling for derved at have mulighed for i videre udstrækning at tilgodese hensynet til medlemmernes personlige forhold, kortere sagsbehandlingstid og lavere omkostninger og på denne måde have et alternativ til at kunne varetage forbundets medlemmers interesse.

HK Danmark understreger, at det afgørende for forbundet vil være, *at* ordningen er frivillig, *at* alle parter på et hvilket som helst tidspunkt kan lade sagen overgå til domstolsbehandling, *at* tidsfrister mv. afbrydes som nævnt i artikel 7, *og at* det sikres, at denne suspension af frister også

får rækkevidde overfor tredjepart; eksempelvis Lønmodtagernes Garantifond, hvis en arbejdsgiver efterfølgende går konkurs.

HK Danmark finder ikke, at der i tilstrækkelig grad er redegjort for direktivets nødvendighed for det indre markeds funktion.

HK Danmark bemærker i forbindelse med artikel 1, at en sikring af yderligere adgang til konfliktløsning som alternativ til domstolsbehandling er et udmærket formål, men rejser samtidig spørgsmålet om, hvorvidt det er nødvendigt med en gennemførelse i direktivform frem for indgåelse af frivillige ordninger.

Med hensyn til artikel 2 er det efter forbundets opfattelse afgørende, *at* den bistående tredjepart er neutral, *at* mæglingen er frivillig, *og at* det er parterne selv, der skal indgå aftalen.

Under henvisning til artikel 3 finder forbundet det afgørende, at beslutningen om valg af procesform udelukkende er op til parterne, og at der således alene kan pålægges deltagelse i et informationsmøde om mægling.

For så vidt angår artikel 4, finder forbundet det afgørende, at der udvikles, sikres og understøttes en god kvalitet, da ordningen ellers vil udvandes og blive valgt fra.

Om artikel 5 anfører forbundet, at bestemmelsen umiddelbart strider imod grundtanken med mæglingsinstituttet – nemlig at nå til enighed ad frivillighedens vej. Omvendt har forbundet også en interesse i at sikre, at en indgået aftale overholdes, men finder dette bedst foreneligt med mæglingen ved at sikre eksigibiliteten i parternes fælles indgåede aftale. På denne måde er det op til parterne at aftale, at en indgået aftale skal kunne fuldbyrdes gennem domstolsbehandling.

HK Danmark fremhæver i forbindelse med artikel 7, at hvis direktivet får rækkevidde i ansættelsesretlige sager, er der en særlig risiko i forbindelse med virksomhedens konkurs og efterfølgende behandling af lønmodtagerkrav i Lønmodtagernes garantifond.

Forbundet finder endvidere, at artikel 7, litra b, ikke er i overensstemmelse med artikel 3, nr. 1, hvorefter der alene kan opfordres til mægling og pålægges deltagelse i et informationsmøde. Forbundet finder derfor, at teksten i artikel 7, litra b, bør ændres.

Det Danske Voldgiftsinstitut oplyser, at instituttet for nogle år siden vedtog regler om frivillig mægling, der ikke afskærer parterne fra at gå til domstolene og ikke indeholder bestemmelser om, at parterne forpligter sig til at tillægge indledning af mægling virkning som sagsanlæg for afbrydelser af frister og forældelse, renter o.a.

Forening for Mediation/Konfliktmægling kan tilslutte sig direktivets overordnede formål om at lette adgangen til hensigtsmæssig konfliktløsning ved at fremme anvendelsen af mægling. Foreningen finder imidlertid, at direktivet lægger op til en skæv styrkelse af mægling ved at fokusere på forholdet mellem mægling og retssager og ved udelukkende at foreslå initiativer vedrørende domstolene. Dette er ikke en hensigtsmæssig afgrænsning af et første direktiv om mægling.

Forening for Mediation/Konfliktmægling finder det i den forbindelse vigtigt at understrege, at et stort antal af de civil- og handelsretlige konflikter, som er egnet til mægling, ikke har anlæggelse af retssag som alternativ. Direktivforslag om fremme af mægling i civil- og handelsretlige forhold bør derfor ikke alene baseres på den forudsætning, at området for mægling og for domstolsbehandling er overvejende sammenfaldende, ligesom mæglingsprocessen ikke – for at kunne få almindelig udbredelse – har behov for at blive sikret de samme midler, f.eks. fuldbyrdelsesmuligheder, som parter, der vælger at anvende domstolene, råder over. En reel styrkelse af anvendelsen af mægling i Danmark og Europa på nuværende tidspunkt består ikke i snævert at styrke det område, som traditionelt gøres til genstand for retssager, men i at styrke mægling på civil- og handelsretlige områder i al almindelighed.

Med hensyn til retsgrundlag og valget af direktivformen finder foreningen, at der ikke er redegjort for, at det foreslåede direktiv er nødvendigt for det indre markeds funktion.

Forening for Mediation/Konfliktmægling er endvidere ikke overbevist om, at mægling fremmes bedst i direktivform med de foreslåede bestemmelser, når det tages i betragtning, hvor forskelligt mæglingsmetoden er udbredt i EU's medlemslande. Foreningen finder det sandsynligt, at medlemslandene på grundlag af mindre bindende EU-reguleringer (som f.eks. henstillinger, vejledende retningslinjer for god praksis, koordineringsinitiativer, fælles forskningsindsats, systematisk videnudvikling og udveksling etc.) vil kunne arbejde for at fremme stabile retlige rammer for samspillet mellem mægling og domstolssystemet og generelt fremme anvendelsen af mægling i civil- og handelsretlige sager.

For så vidt angår direktivets anvendelsesområde bemærker foreningen, at direktivets konkrete bestemmelser fokuserer på konflikter, der kan gøres til genstand for domstolsbehandling. Direktivet bør efter foreningens opfattelse i stedet rettes mod alle typer civil- og handelsretlige konflikter – også dem der ikke umiddelbart er egnet til domstolsbehandling.

Forening for Mediation/Konfliktmægling anfører, at definitionen i artikel 2, litra a, er meget bred og ikke i tilstrækkelig grad indeholder de for mægling særlige karakteristika. Til definitionen bør ifølge foreningen således tilføjes, *at* den bistående tredjepart er neutral, *at* mægling er frivillig, *og at* det er parterne selv, der skal indgå aftalen.

Forening for Mediation/Konfliktmægling fremhæver, at neutraliteten er helt central i mægling. Ved neutralitet forstås, dels at mægler ikke fremmer bestemte løsninger, og dels at mægleren behandler alle parter lige. Især neutraliteten i forhold til sagens genstand fremhæves. I mægling er løsningen af konflikten helt op til parterne, og mægleren skal alene hjælpe dem i processen frem mod en løsning. Det er ikke mæglers opgave at tage stilling til sagen, ligesom det ikke er mæglers opgave at sikre løsninger i overensstemmelse med gældende ret eller kutymer på området. Når neutralitet ikke er medtaget i definitionen, åbnes der efter foreningens opfattelse mulighed for, at mægling også kommer til at omfatte konfliktløsningsaktiviteter, hvor mægleren rådgiver parterne om de – set med dennes øjne – ”rigtige” løsninger. Herved risikerer man, at mægling kan udvikle sig til en art uformel retssag, hvor mægleren optræder i en dommerlignende rolle uden nogen form for retsgarantier.

På den baggrund og for at understrege, at det er parterne selv, der skal indgå aftalen, og at konflikten så at sige er deres, anfører foreningen, at definitionen således bør tilføjes et ”neutral” før ”tredjepart” og et ”selv” efter ”på” i artikel 2, litra a, 1. afsnit.

Forening for Mediation/Konfliktmægling bifalder, at direktivet i artikel 2, litra b, lægger op til, at mæglere ikke er personer fra bestemte professioner. Mægling er en tværfaglig disciplin, og intet eksisterende fagområde kan i sig selv tage patent på mægling. En mægler er en person, der er uddannet i et kortere eller længere forløb til at varetage netop denne funktion. Når en person stiller sig til rådighed som mægler, er det som sådan og ikke qua sin uddannelsesmæssige baggrund i øvrigt.

Forening for Mediation/Konfliktmægling anfører i forbindelse med artikel 3, at foranstaltninger til fremme af mægling gennem henvisning til mægling bør rette sig mod alle større områder, som producerer konflikter inden for det civil- og handelsretlige område, og til instanser eller organisationer, hvor det er muligt at henvise til mægling. Som eksempler kan nævnes beboer- og forbrugerområdet. Det er ikke en fordel for udviklingen af mægling, at der sker en ensidig styrkelse af anvendelse af mægling ved domstolene udført af jurister og dommere, medmindre mæglingsprocesser også styrkes tilsvarende i andre sektorer. I modsat fald udvikles mæglingen på juraens, juristernes og de retlige rammers præmisser. Dette er ikke hensigtsmæssigt og tjener ikke parternes og samfundets behov.

Forening for Mediation/Konfliktmægling anser det for en god idé, at medlemsstaterne i medfør af artikel 4 fremmer og støtter udviklingen af etiske regler, kvalitetskontrol og uddannelse af mæglere, så længe det sker i et samarbejde med de relevante faglige miljøer og ikke er via udstedelse af bindende normer fra centralt hold. Der kunne for eksempel tænkes på støtte til et videnscenter, til forskning og til oplysningsaktiviteter over for brugere.

Om artikel 5 anfører foreningen, at mæglingstanken i det hele bygger på frivillighed, og allerede af denne grund er tanken om at give mæglingsaftaler samme retskraft som domme i strid med selve grundtanken. Foreningen fremhæver, at man også kan anlægge den synsvinkel, at mægling i modsætning til konfliktbehandling ved domstolene hviler i en helt anden konfliktforståelse, hvor bl.a. sanktioner er uden betydning, idet parterne selv har indgået aftalen. Netop mæglingens frivillige karakter kombineret med at parterne selv tager stilling i deres konflikt med mæglerens hjælp, er også afgørende for, at mægling ikke afføder retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Den foreslåede artikel 5 vil således efter foreningens opfattelse medføre en række problemer: Dels vil hele mæglingprocessen blive påvirket af, at den endelige aftale kan tillægges retskraft. Det kan betyde, at der undervejs kommer fokus på de områder, hvor retskraft er tænkelig, hvorimod de – ofte overordentlige vigtige – områder, der ikke kan tillægges retskraft risikerer at miste deres betydning helt eller delvist. Dels vil en sådan bestemmelse rejse store retssikkerhedsmæssige problemer. Foreningen påpeger, at hvis en mæglingsaftale skal tillægges retskraft som en dom uden retssystemets retssikkerhedsgarantier, vil der opstå retssikkerhedsmæssige problemer. Man kan forestille sig, at man for at afhjælpe disse langsomt vil indbygge samme garantier i mægling som ved domstolene, og umærkeligt vil mægling blive lig den aktivitet, som den skal være et alternativ til og dermed uinteressant. Formålet med direktivet er at sikre en sund sammenhæng mellem mægling og retssager, og det sker efter foreningens mening bedst ved at sikre, at mægling forbliver et reelt alternativ. Artikel 5 er således imod hele grundtanken i mægling og kan være direkte skadelig for mæglingsinstituttet, hvorfor Forening for Mediation/Konfliktmægling anbefaler, at artiklen udgår.

Forening for Mediation/Konfliktmægling finder det yderst formålstjenligt at sikre mæglerens tavshedspligt ved at sikre mægleren mod at blive indkaldt som vidne i en evt. efterfølgende retssag, jf. artikel 6. Foreningen peger på, at der i Danmark hersker en ganske betydelig retsusikkerhed på dette område, hvilket er uheldigt i forhold til brugerne. En af grundpræmisserne i mægling er, at mægleren behandler alt, hvad denne bliver vidende om i forbindelse med mæglingen, fortroligt. Det vil være meget hensigtsmæssigt at sikre denne fortrolighed ved en egentlig vidnefritagelsesregel, og at denne regel kun skal kunne fraviges helt undtagelsesvist. En sådan undtagelse foreligger efter foreningens opfattelse ikke i forbindelse med en evt. gennemførelse eller fuldbyrdelse af en aftale, hvorfor artikel 6, litra 3a, efter foreningens opfattelse bør udgå. Tværtimod er der måske særligt i disse situationer brug for at fastholde tavshedspligten, så mæglerens rolle forbliver tydelig, og parternes kan være trygge ved processen. Foreningen finder i øvrigt artikel 6, litra 3b, upræcist formuleret og frygter, at bestemmelsen kan bruges bredt til at komme uden om vidnefritagelsen. Formuleringen bør strammes op, så det er ganske tydeligt, at kun helt særlige situationer kan begrunde en ophævelse af vidnefritagelsen.

Mediationcenter A/S udtrykker glæde over, at Kommissionen sætter fokus på mediationsområdet, herunder især på fuldbyrdelse af aftaler indgået ved mediation, afbrydelse af forældelsesfrister, bevismidlers fremlæggelse og vidnepligt for mediatorer. Disse områder har efter centerets mening behov for regulering og klare retningslinjer for at skabe tryghed hos brugerne af systemet.

Mediationcenter A/S bemærker, at meditation/mægling tilhører det interessebaserede konfliktløsningssystem, mens en retssag tilhører det rettighedsbaserede konfliktløsningssystem. En retssag er et alternativ til mediation/mægling, da retssagen indtræder længere ud på "konflikttrappen". Når ét af formålene med direktivet er at bibringe domstolene redskaber til at fremme anvendelsen af mægling, vil det ofte være for sent i konfliktforløbet, da konflikten er eskaleret til et trin på trappen, der kræver anvendelse af rettigheder, eller at parterne ved en dom får fortalt udfaldet af deres sag. De redskaber, som direktivet ønsker at give domstolene ved artikel 3 om henvisning til mægling, kan derfor have ringe indvirkning. Større virkning vil kunne opnås ved oplysningskampagner om brugen af mægling og mediation på et tidligere tidspunkt. Der, hvor domstolenes henvisningsadgang til mægling kan have betydning, er som "loop-back effekt" i form af, at en mindre indgribende interessebaseret procedure bliver taget i anvendelse.

Mediationcenter A/S bemærker, at det ikke fremgår af direktivet, mellem hvilke parter det sunde forhold mellem mægling – det interessebaserede system – og retssager – det rettighedsbaserede system – ønskes etableret, herunder om dette skal være ét og samme system, der har begge funktioner. Centeret finder, at det kan være vigtigt i direktivet at få klarlagt mellem hvem eller hvilke systemer, det sunde forhold mellem mægling og retssager skal etableres, eller om direktivet alene har til formål at gøre domstolene opmærksom på, at mægling er en konfliktløsningsmulighed. Centeret oplyser i den forbindelse, at Holland eksempelvis ikke vil lade dommere foretage mediation, samtidig med at de varetager funktionen som dommer. I Holland vil man i stedet opbygge et nyt system uden for det eksisterende retssystem, hvor mediation kan foretages af certificerede mediatorer og med tilskud fra den hollandske stat. I Storbritannien vil man ligeledes forsøge at opbygge et nyt system, der ikke gør det muligt for dommere samtidigt at fungere som mediatorer eller tilhøre begge systemer samtidigt.

Mediationcenter A/S anfører, at det klart bør fremgå, hvorvidt direktivets artikel 6 alene omhandler mæglinger mellem forskellige juridiske enheder og ikke vedrører mæglinger i konflikter mellem interne relationer, eller om mæglinger i interne sager i virksomheder og organisationer også er omfattet. Mediationcenter A/S mener, at direktivet alene bør omfatte mæglinger mellem eksterne relationer, og at interne mæglinger i organisationer ikke bør lovreguleres.

Lejernes Landsorganisation bemærker, at det i forbindelse med mægling bør sikres, at præceptive regler i lejelovgivningen ikke tilsidesættes.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører om forholdet til subsidiaritet og proportionalitet, at i betragtning af behovet for at sikre den nødvendige retssikkerhed og forudsigelighed i situationer, der drejer sig om forholdet mellem mægling og civile retssager i tvister, som indeholder et grænseoverskridende element, og behovet for at sikre, at det indre marked for levering og modtagelse af mæglingsydelser fungerer effektivt, kan målene for direktivforslaget ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne. Med hensyn til at sikre den nødvendige sammenhæng og tilvejebringe disse grundlæggende ensartede regler, som finder anvendelse i både grænseoverskridende situationer og rent indenlandske sager, vil de foranstaltninger, som træffes på fællesskabsplan, være mere effektive end de individuelle initiativer, som hver medlemsstat træffer.

Kommissionen anfører endvidere, at bestemmelserne i forslaget kun omfatter, hvad der er strengt nødvendigt for at nå disse mål. Man har valgt et direktiv som det mest hensigtsmæssige instrument, da bestemmelserne har til formål at nå visse specifikke mål, mens det overlades til medlemsstaterne, hvordan målene skal nås. Forslaget er også begrænset til de spørgsmål, som kun kan løses gennem lovgivning, mens spørgsmål, hvor der kan findes markedsbaserede løsninger, er udelukket fra anvendelsesområdet.

Som anført ovenfor i pkt. 1, er der rejst spørgsmål om hjemmelsgrundlaget for direktivforslaget med hensyn til regulering af sager, der ikke har et grænseoverskridende islæt (dvs. rent interne (nationale) sager), ligesom der er peget på, at der under alle omstændigheder bør fremlægges belæg for, at foranstaltningerne vil være nødvendige for det indre markeds funktion. Uanset de rejste spørgsmål er det regeringens umiddelbare vurdering, at forslaget synes at kunne begrundes inden for rammerne af nærhedsprincippet.

7. Andre medlemslandes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark deltager på grund af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender ikke i en kommende vedtagelse af det foreliggende direktivforslag, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark, jf. punkt 1 ovenfor.

Fra dansk side er man dog generelt positiv over for initiativer, der kan fremme anvendelsen af alternativ konfliktløsning.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget behandles efter EF-traktatens art. 251 (proceduren for fælles beslutningstagen). Europa-Parlamentet skal således afgive en udtalelse over forslaget. Udtalelsen forventes at foreligge den 13. februar 2006.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et grundnotat er den 23. februar 2005 sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

De modtagne høringssvar og en høringsoversigt vedrørende forslaget er den 16. juni 2005 sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 4: EU-regler om logning af data om teletrafik

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Frankrig, Irland, Storbritannien og Sverige har den 28. april 2004 fremlagt et forslag til rammeafgørelse om logning af data om teletrafik, mens Kommissionen den 21. september 2005 har fremlagt et forslag til direktiv på området. Spørgsmålet om indførelse af nye EU-regler om logning af data om teletrafik har senest været drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005, hvor der blev opnået enighed om, at der arbejdes videre med begge de nævnte løsningsmodeller, dvs. både et direktiv og en rammeafgørelse, idet de udestående spørgsmål snarest muligt skal løses i rådsregi, og idet formandskabet kan fortsætte sine uformelle kontakter med Europa-Parlamentet med respekt af Rådets ønsker til et fremtidigt instrument. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 forventes formandskabet at lægge op til, at der træffes beslutning om udformningen af de nye EU-regler. Formandskabet forventes i den forbindelse – i lyset af drøftelserne med Europa-Parlamentet – at lægge op til, at reglerne vedtages i et direktiv (under søjle 1). Det endelige indhold af de nye EU-regler om logning af data om teletrafik er endnu ikke fastlagt, men – i det omfang reglerne måtte blive vedtaget i den nuværende udformning – er det vurderingen, at reglerne ikke vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. Det vurderes endvidere, at de kommende regler ikke vil have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Sagen vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side ser man generelt positivt på, at der på EU-plan indføres regler om logning af data om teletrafik med henblik på, at disse oplysninger kan anvendes af de retshåndhævende myndigheder i EU-medlemsstaterne til kriminalitetsbekæmpelse.

1. Baggrund

På baggrund af terrorangrebene i Madrid den 11. marts 2004 vedtog stats- og regeringscheferne på mødet i Det Europæiske Råd den 25. marts 2004 en erklæring om en styrkelse af EU's indsats mod terrorisme. I erklæringen opfordres der til vedtagelse af EU-regler om udbyderes opbevaring af data om teletrafik i 2005.

Et forslag til rammeafgørelse om opbevaring af data om teletrafik blev i lyset heraf fremsat den 28. april 2004 af Frankrig, Irland, Storbritannien og Sverige med det sigte at styrke mulighederne for at efterforske, afsløre og retsforfølge kriminalitet og strafbare handlinger. Et grundnotat om forslaget til rammeafgørelse blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 4. august 2004 og Folketingets Retsudvalg den 2. august 2004.

Kommissionen har ikke kunnet tilslutte sig forslaget til rammeafgørelse, idet Kommissionen er af den opfattelse, at regler om opbevaring af data om teletrafik med henblik på kriminalitetsbekæmpelse må fastsættes i et direktiv udstedt med hjemmel i Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab artikel 95.

Kommissionen har på denne baggrund den 21. september 2005 fremlagt et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om opbevaring af data behandlet af offentlige tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester og om ændring af direktiv 2002/58/EF (KOM(2005)438 endelig). Forslaget er som nævnt fremsat under henvisning til Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særligt artikel 95, og der er således tale om et såkaldt ”indre marked-direktiv”.

Således som direktivforslaget er affattet, må det anses for at lægge op til totalharmonisering på området for logning af data om teletrafik med henblik på forebyggelse, efterforskning, opklaring og retsforfølgning af kriminalitet.

Sagen om logning af data om teletrafik har senest været drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005, hvor Rådet – på baggrund af et oplæg fra det britiske formandskab – havde en drøftelse af, hvorledes man vil kunne indføre nye EU-regler om logning af data om telekommunikation. På rådsmødet blev der opnået enighed om, at der arbejdes videre med begge de ovennævnte løsningsmodeller, dvs. både et direktiv og en rammeafgørelse, idet de udestående spørgsmål snarest muligt skal løses i rådsregi, og idet formandskabet kan fortsætte sine uformelle kontakter med Europa-Parlamentet med respekt af Rådets ønsker til et fremtidigt instrument.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 forventes formandskabet at lægge op til, at der træffes beslutning om udformningen af de nye EU-regler. Formandskabet forventes i den forbindelse – i lyset af drøftelserne med Europa-Parlamentet – at lægge op til, at reglerne vedtages i et direktiv (under søjle 1).

2. Indhold

Som nævnt ovenfor er der fremlagt to forskellige forslag til regler om logning af data om teletrafik. Det er som nævnt forventningen, at det britiske formandskab vil lægge op til, at de nye regler vedtages i et direktiv (under søjle 1).

Det endelige indhold af de nye EU-regler om logning af data om teletrafik er på nuværende tidspunkt ikke fastlagt. I det følgende redegøres der derfor alene for de overordnede elementer, som

Rådet – i lyset af drøftelserne af sagen – må forventes at ville ønske medtaget i et kommende direktiv på området.

- *Logningsperiode: Flexibilitet inden for en minimums- og maksimumsperiode, således at der som minimum er pligt til at logge data, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde, i 6 måneder, og således at maksimumsperioden skal være mindst 24 måneder.*

Det er herudover tanken at medtage en sikkerhedsklausul, hvorefter en medlemsstat i en begrænset periode og grundet særlige omstændigheder kan tage de nødvendige hastende foranstaltninger med henblik på at udvide maksimumsperioden ud over de nævnte 2 år.

- *Liste over data, som skal logges: Listen skal – ud over fastnettelefoni og mobiltelefoni – omfatte Internetadgang, Internet e-mail og Internettelefoni.*

Listen skal fremgå af selve direktivteksten, og ikke af et bilag til direktivet. Listen skal ikke kunne ændres i en såkaldt komitologi-procedure. Der lægges fortsat op til, at opbevaringspligten for udbyderne skal omfatte en række opregnede datatyper: data, der er nødvendige for at spore og identificere kommunikationskilden, data, der er nødvendige for at fastslå en kommunikations bestemmelsessted, data, der er nødvendige for at fastslå tidspunkt og dato for en kommunikation samt kommunikationens varighed, data, der er nødvendige for at identificere den berørte kommunikationstype, data, der er nødvendige for at identificere brugerens kommunikationsudstyr eller det der fremtræder som værende udstyret, samt data, der er nødvendige for at foretage en lokalisering af mobilt kommunikationsudstyr (såkaldte ”masteoplysninger”).

Det skal bemærkes, at det på nuværende tidspunkt ikke er helt afklaret i rådsregi, om – og i givet fald i hvilken udstrækning – man bør medtage ”masteoplysninger” og såkaldte ”ikke-succesfulde opkald” (dvs. en kommunikation, hvor der via et telefonopkald er opnået forbindelse, men hvor opkaldet ikke besvares eller hvor der er opstået et netværksproblem).

Direktivet skal ikke omfatte oplysninger, der udgør selve indholdet af en kommunikation, herunder informationer, der søges gennem et elektronisk kommunikationsnet.

- *Formålet med logningspligten: Logning af data om teletrafik skal ske med henblik på efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare handlinger – ikke med henblik på forebyggelse. Logningspligten skal omfatte data, som genereres eller behandles af teleudbyderne.*

- *Fortsat anvendelse af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58/EF: Med hensyn til data, som ikke er omfattet af direktivforslagets anvendelsesområde, og med hensyn til logning af data til formål, som ikke er dækket af direktivforslaget, vil medlemsstaterne fortsat kunne fastsætte en logningspligt inden for rammerne af artikel 15, stk. 1, i det nuværende direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation.*
- *Omkostningsdækning og adgang til loggede data om teletrafik: Spørgsmålene om omkostningsdækning og om adgang til loggede data om teletrafik skal reguleres i medlemsstaternes nationale lovgivning.*
- *Overgangsordning: Der indføres en overgangsordning på 2 år fra fristen for direktivets gennemførelse, for så vidt angår "ikke-succesfulde opkald" og internetdata (i det omfang sidstnævnte er omfattet af direktivets anvendelsesområde).*

Der er således på baggrund af drøftelserne i rådsregi foretaget en række ændringer i forhold til det oprindelige direktivforslag fra Kommissionen. Der kan i den forbindelse henvises nærmere til det grundnotat, som blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 27. oktober 2005 og Folketingets Retsudvalg den 28. oktober 2005.

Hvad særligt angår udkastet til rammeafgørelse bemærkes, at der ikke er foretaget indholdsmæssige ændringer heri, siden oversendelsen af aktuelt notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005. Der kan derfor fortsat henvises til dette notat.

3. Gældende dansk ret

3.1. Opbevaring og behandling af data om teletrafik

3.1.1. Den danske telelovgivning indeholder en række bestemmelser om hemmeligholdelse af telekommunikation, behandling af personoplysninger hos udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, bistand til aflytning efter retsplejeloven mv. Der henvises herved til lov-bekendtgørelse nr. 784 af 28. juli 2005 om konkurrence og forbrugerforhold på telemarkedet.

Af disse bestemmelser følger det bl.a., at udbydere af elektroniske kommunikationsnetværk eller kommunikationstjenester skal sikre, at de centraler, som udbyderne etablerer, er indrettet således, at politiet kan få adgang til at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden, jf. retsplejelovens kapitel 71.

Endvidere følger det af loven (§ 14), at ministeren for videnskab, teknologi og udvikling fastsætter regler for udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester om minimumskrav til behandling af personoplysninger i forbindelse med telekommunikation, herunder bl.a. krav om opbevaring og behandling af data i forbindelse med elektronisk kommunikation.

Sådanne nærmere administrative regler er fastsat ved bekendtgørelse nr. 638 af 20. juni 2005 om udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (kapitel 4, §§ 25-31). Af bekendtgørelsens § 28, stk. 1, følger bl.a., at udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet og -tjenester skal sikre, at trafikdata (dvs. data, som behandles med henblik på overføring af kommunikation i et elektronisk kommunikationsnet eller debitering heraf) vedrørende abonnenter eller brugere slettes eller anonymiseres, når de ikke længere er nødvendige for fremføringen af kommunikationen. Trafikdata kan være oplysninger om A- og B-nummer (dvs. det kaldende og kaldte telefonnummer) og tidspunktet for kommunikationen.

Fra udgangspunktet om sletning gøres der visse undtagelser, og det er således bl.a. tilladt for udbyderne at behandle og opbevare trafikdata med henblik på debitering af abonnenter og afregning for samtrafik, jf. nærmere bestemmelserne i bekendtgørelsens § 28, stk. 2-5, ligesom der heller ikke stilles krav om sletning eller anonymisering af trafikdata vedrørende abonnenter og brugere, hvis dette vil være i strid med retsplejelovens § 786, stk. 4, eller regler udstedt med hjemmel heri.

Hvad angår adgangen til at behandle lokaliseringsdata (dvs. data, som behandles i et elektronisk kommunikationsnet, og angiver den geografiske placering af det terminaludstyr, som brugeren af en offentlig elektronisk kommunikationstjeneste anvender), reguleres denne i bekendtgørelsens § 29, hvortil der henvises.

Reglerne i bekendtgørelsens §§ 28 og 29 har til formål at gennemføre direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation (direktiv 2002/58/EF), herunder bl.a. direktivets artikel 6, stk. 1, om trafikdata, i dansk ret.

Efter de nævnte regler i telelovgivningen, herunder bekendtgørelsens bestemmelser om behandling af trafikdata mv., påhviler der – som anført – ikke udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester nogen pligt til at opbevare data om teletrafik, og reglerne fastsætter således alene under hvilke betingelser sådanne oplysninger lovligt kan opbevares hos udbyderne, jf. i øvrigt nærmere herom nedenfor under pkt. 3.2.

3.1.2. Indgreb i meddelelshemmeligheden omfatter efter reglerne i retsplejelovens kapitel 71 bl.a. politiets indhentning af oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommuni-

kationsapparater der sættes (eller har været sat) i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat, selv om indehaveren af dette ikke har meddelt tilladelse hertil (teleoplysning), jf. § 780, stk. 1, nr. 3. Efter denne bestemmelse kan politiet således indhente teleoplysning vedrørende f.eks. bestemte telefonnumre, herunder oplysninger om opkald til eller fra en mistænkt.

Omfattet af reglerne om indgreb i meddelelshemmeligheden er endvidere indhentning af oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater inden for et nærmere angivet område der sættes i forbindelse med andre telefoner eller kommunikationsapparater (udvidet teleoplysning), jf. retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 4.

Sådanne tvangsindgreb kan alene foretages, hvis de (materielle) betingelser, som fremgår af navnlig retsplejelovens §§ 781-783, er opfyldt i det konkrete tilfælde. Indhentning af teleoplysninger vil desuden skulle ske i overensstemmelse med procedurereglerne i retsplejelovens §§ 783 ff., herunder navnlig bestemmelserne i § 786.

Af retsplejelovens § 786 følger bl.a., at udbydere af telenet og teletjenester skal bistå politiet ved gennemførelsen af indgreb i meddelelshemmeligheden, herunder ved at give teleoplysninger.

Med henblik på at sikre dette fastsættes det i retsplejelovens § 786, stk. 4, at det påhviler udbydere af telenet eller teletjenester at foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold. Justitsministeren fastsætter i henhold til bestemmelsen efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling nærmere regler om denne registrering og opbevaring.

Bestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4, vedrører alene udbydernes pligt til at registrere og opbevare oplysninger vedrørende trafikdata i forbindelse med telekommunikation, og den omfatter således ikke selve indholdet af kommunikationen.

Efter retsplejelovens § 786, stk. 5, kan justitsministeren efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling fastsætte regler om telenet eller teletjenesteudbydernes praktiske bistand til politiet i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden, herunder indhentning af teleoplysninger.

Overtrædelse af retsplejelovens § 786, stk. 4, samt regler udstedt i henhold hertil og i henhold til stk. 5 kan straffes med bøde, jf. nærmere § 786, stk. 6 og 7.

Bestemmelserne i retsplejelovens § 786, stk. 4-7, blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 (antiterrorpakken) med det formål at sikre, at teleudbydere registrerer og opbevarer

(logger) oplysninger om teletrafik, således at disse oplysninger i nødvendigt omfang vil være tilgængelige til brug for efterforskningen og retsforfølgningen af de alvorlige straffesager, hvor indgreb i meddelelseshemmeligheden er relevant. Bestemmelserne er endnu ikke sat i kraft, idet dette først vil ske, når de nødvendige administrative forskrifter er udstedt, jf. nærmere nedenfor under pkt. 3.1.3.

Om baggrunden for reglerne kan der i øvrigt nærmere henvises til lovforslag nr. L 35 af 13. december 2001, side 50 ff. og side 72 f., hvor der er redegjort for omfanget af logningspligten vedrørende data om teletrafik, herunder bl.a. i forhold til opbevaring af oplysninger om A- og B-nummer, opkaldstidspunkter, varigheden af kommunikationen mv.

3.1.3. Af retsplejelovens § 786, stk. 4 (2. pkt.), følger som tidligere nævnt, at justitsministeren efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling fastsætter nærmere regler om registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik.

Et udkast til sådanne administrative regler samt til en vejledning på området har været sendt i høring i slutningen af marts 2004. Justitsministeriet har bl.a. nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af repræsentanter fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, IT- og Telestyrelsen, IT- og Telebranchen samt boligforeningerne. Arbejdsgruppen er for tiden ved at gennemgå udkastet til administrative regler med henblik på at vurdere behovet for justeringer heraf. Justitsministeriet overvejer i forbindelse hermed tillige nøje, på hvilken måde de danske regler kan koordineres med kommende EU-regulering om logning af data om teletrafik.

3.2. Databeskyttelsesmæssige krav til registrering og opbevaring af personoplysninger

3.2.1. Der er i telelovgivningen fastsat en række databeskyttelsesmæssige krav til udbydere af telenet og telenettjenesters registrering og opbevaring af personoplysninger.

Af loven om konkurrence og forbrugerforhold på telemarkedet § 13, stk. 3, følger det, at ejere af elektroniske kommunikationsnet og udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller kommunikationstjenester skal træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at oplysninger om andres brug af nettet eller tjenesten eller indholdet heraf ikke er tilgængelige for uvedkommende.

Det fremgår endvidere af lovens § 14, at ministeren for videnskab, teknologi og udvikling fastsætter regler for udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester om minimumskrav til behandling af personoplysninger i forbindelse med telekommunikation.

Sådanne administrative forskrifter vedrørende behandling af personoplysninger er som tidligere nævnt fastsat i bekendtgørelse nr. 638 af 20. juni 2005 om udbud af elektroniske kommunikationsnet og –tjenester (kapitel 4). Af disse bestemmelser følger bl.a., at oplysninger om teletrafik vedrørende abonnenter og brugere skal slettes eller anonymiseres, når de ikke længere er nødvendige for fremføringen af kommunikationen, medmindre der foreligger nærmere bestemte grunde for (fortsat) at opbevare dem, jf. bekendtgørelsens §§ 28 og 29, som er omtalt ovenfor under pkt. 3.1.1.

Det følger endvidere af bekendtgørelsens § 31, at udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet og –tjenester med henblik på sikring af netsikkerheden skal træffe passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at beskytte de udbudte tjenester. Dette skal om nødvendigt ske i samarbejde med ejeren eller udbyderen af det anvendte offentlige kommunikationsnet. Udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet og –tjenester skal give abonnenterne oplysning om en eventuel særlig risiko for brud på netsikkerhed, og de skal ligeledes oplyse om mulighederne for at forebygge sådanne brud og om omkostningerne forbundet hermed.

3.2.2. I det omfang telelovgivningen ikke indeholder regler om et givent databeskyttelsesmæssigt spørgsmål, finder de almindelige databeskyttelsesmæssige bestemmelser i persondataloven anvendelse, jf. herved lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger.

Persondataloven indeholder i kapitel 4 (§§ 5-14) reglerne for, hvornår der kan behandles, herunder registreres og opbevares, personoplysninger.

De grundlæggende krav, som altid skal være opfyldt i forbindelse med behandling af personoplysninger, fremgår af persondatalovens § 5. Af bestemmelsen følger det, at oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingsskik, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og at senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål, at oplysninger som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles, at behandling af oplysninger skal tilrettelægges således, at der foretages fornøden ajourføring af oplysningerne, at der skal foretages den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger, og at sådanne oplysninger snarest muligt skal slettes eller berigtiges samt at indsamlede oplysninger ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

Udover de krav, som følger af persondatalovens § 5, skal behandling af personoplysninger – i det omfang der ikke er fastsat regler herom i telelovgivningen – desuden ske i overensstemmelse med de materielle krav, som især følger af persondatalovens §§ 6-8.

Der stilles efter persondatalovens kapitel 11 (§§ 41 og 42) endvidere krav til den (fysiske) behandlingssikkerhed.

Endelig er der efter dansk ret adgang til retsmidler i overensstemmelse med kapitel 3 i persondatadirektivet (direktiv 95/46/EF).

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

De regler for udbydere af telenet og teletjenesters registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik, der som tidligere nævnt findes i retsplejelovens § 786, er på nuværende tidspunkt ikke sat i kraft, idet dette først vil ske, når de nødvendige administrative forskrifter er udstedt, jf. ovenfor under punkt 3.1.2.

Det endelige indhold af de nye EU-regler om logning af data om teletrafik er endnu ikke fastlagt, men – i det omfang reglerne måtte blive vedtaget i den nuværende udformning, jf. ovenfor under punkt 2 – er det vurderingen, at reglerne ikke vil have lovgivningsmæssige konsekvenser.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Som nævnt er det endelige indhold af de nye EU-regler om logning af data om teletrafik endnu ikke fastlagt, men – i det omfang reglerne måtte blive vedtaget i den nuværende udformning, jf. ovenfor under punkt 2 – er det vurderingen, at reglerne ikke vil have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Det bemærkes i den forbindelse, at der – på baggrund af drøftelserne i Rådet – er lagt op til, at spørgsmålet om omkostningsdækning skal reguleres af medlemsstaterne selv.

5. Høring

Kommissionens forslag til direktiv på området har været sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer mv.:

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, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikke-

de advokater, Datatilsynet, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Sonofon, DI, Dansk IT, IT-Brancheforeningen, Telekommunikationsindustrien i Danmark, DM Data A/S, Tele 2, Cybercity, TDC, IBM Danmark A/S, Dansk IT, Boligselskabernes Landsforening og Andelsboligforeningernes Fællesrepræsentation.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Institut for Menneskerettigheder, DI, IT-Brancheforeningen, Telekommunikationsindustrien i Danmark, IBM Danmark A/S, Dansk IT og Andelsboligforeningernes Fællesrepræsentation.

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret og Dommerfuldmægtigforeningen har oplyst, at de ikke finder anledning til at udtale sig om forslaget.

Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Domstolsstyrelsen og Foreningen af Politimestre i Danmark har oplyst, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

Rigspolitechefen bemærker, at forslaget ses at ville indebære en totalharmonisering på området for logning af data om teletrafik. Det betyder, at medlemslandene ikke vil kunne fastsætte nationale regler, der går videre end bestemmelserne i direktivet, hvilket efter Rigspolitechefens opfattelse må anses for uhensigtsmæssigt, når det gælder spørgsmål af betydning for den kriminalitetsbekæmpende indsats i medlemslandene.

Rigspolitechefen henviser i den forbindelse til anbefalingerne fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse, som blev offentliggjort den 3. november 2005. Det er Rigspolitechefens opfattelse, at direktivet ikke må udgøre en hindring for en gennemførelse af arbejdsgruppens anbefalinger eller ændre nationale initiativer, som måtte findes nødvendige for at gennemføre en effektiv kriminalitetsbekæmpelse.

Rigspolitechefen udtaler endvidere, at opbevaringspligten i direktivets artikel 7 på kun 6 måneder for så vidt angår data, der vedrører elektronisk kommunikation ved hjælp af Internet Protokol, ikke kan anses for tilstrækkelig. Efter Rigspolitechefens opfattelse bør der for så vidt angår opbevaringspligten indtages samme holdning til direktivforslaget, som er fremført under forhandlingerne om forslaget til rammeafgørelse om samme emne. Opbevaringspligten bør også for denne datatype være 1 år. Det skal i den forbindelse bemærkes, at udviklingen på teleområdet vil med-

føre, at udbydere af elektroniske telenet og teletjenster i fremtiden må antages at gå fra den hidtidigt anvendte centralbaserede kommunikation (switch-based) til pakkebaseret kommunikation, der anvender IP-protokollen. Dette vil betyde, at en betydelig del teletrafikken inden for en overskuelig fremtid vil anvende IP-protokollen.

Rigspolitichefen peger herudover på, at det af direktivets artikel 9 fremgår, at der hvert år skal fremsendes statistiske oplysninger til Kommissionen, herunder oplysninger om de sager, hvor oplysninger har været videregivet til de kompetente myndigheder. Det fremgår af artikel 9, at de statistiske oplysninger ikke skal indeholde personlige data. Rigspolitichefen gør i den forbindelse opmærksom på, at de statistiske oplysninger ej heller bør indeholde andre data, der på nogen måde kan afdække en igangværende efterforskning. Endvidere bemærkes det, at selv ikke-personhenførbare, statistiske oplysninger om antallet af teleindgreb foretaget i sager vedrørende straffelovens kapitel 12 og 13 ikke pligtmæssigt skal videregives til Kommissionen.

Rigspolitichefen anfører desuden, at det følger af forslaget artikel 10, at der er en forpligtelse for medlemsstaterne til at refundere de yderligere udgifter, som udbyderne kan godtgøre at have til at opfylde de forpligtelser, som pålægges dem efter direktivet. Rigspolitichefen anfører herefter, at selvom man ikke på det foreliggende grundlag er bekendt med omkostningerne ved denne del af forslaget, må det dog antages, at der bliver tale om endog meget betydelige omkostninger for dansk politi, hvis forslaget bliver gennemført i den foreliggende form. Rigspolitichefen skal indstille, at der søges udarbejdet en ordning, som pålægger kommunikationstjenesterne både en pligt til at sikre dataopbevaring og en efterfølgende pligt til at afholde de i denne ordning forbundne omkostninger.

Rigspolitichefen anfører slutteligt, at kommunikationstjenesterne endvidere bør forpligtes til at opbevare oplysningerne på en sådan måde, at dataene i teknisk og omkostningsmæssig henseende kan overdrages til politiet i et af politiet godkendt dataformat.

***Rigsadvokaten** anfører, at man i forlængelse af Rigsadvokatens udtalelse af 13. august 2004 om forslag til rammeafgørelse om logning af data om teletrafik bemærker, at det er uhensigtsmæssigt, hvis reglerne vedtages som en totalharmonisering i direktivform, idet det hindrer Danmark og de øvrige medlemsstater i at fastsætte regler, der eksempelvis indfører en længere opbevaringsperiode end foreslået af Kommissionen, jf. artikel 7 i direktivforslaget, eller regler, der fastsætter en pligt til opbevaring af yderligere data, der kan få en efterforskningsmæssig betydning i den nærmeste fremtid, navnlig når der henses til den tekniske udvikling på området. Der henvises i den forbindelse til direktivforslagets artikel 4.*

***Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet** finder, det efterforskningsmæssigt er hensigtsmæssigt, at de i annekset anførte krav gælder som minimumskrav i alle EU's medlemsstater.*

Såfremt dette reguleres via et direktiv, finder statsadvokaturen, under hensyntagen til formålet med direktivet, at det er mest hensigtsmæssigt, at medlemsstaterne kan have videregående regler, hvis der vurderes at være behov derfor. Det bemærkes i den forbindelse, at hvidvaskdirektivet, der ligeledes har til formål at forbedre mulighederne for at bekæmpe alvorlig kriminalitet og finansiering af terrorisme, er et minimumsdirektiv.

Statsadvokaten finder endvidere, at artikel 10 i direktivforslaget er for vidtgående. Det almindelige er, at der betales for særlige omkostninger ved konkrete efterforskningskridt. Statsadvokaten fremhæver særligt, at der i relation til hvidvaskdirektivet ikke er (eller bliver i det nye hvidvaskdirektiv) bestemmelser om compensation til de regulerede for de merudgifter, de påføres ved direktivets krav. Det forekommer ikke rimeligt, at merudgifter ved reguleringer, der skal tilgodese efterforskning af alvorlig kriminalitet, dækkes af det offentlige for nogle gruppers vedkommende, men ikke for andre. Dertil kommer, at det vil være forbundet med en del administrationsomkostninger at sikre, både indledningsvist og løbende, at der kun betales for udgifter, der ikke tillige er relevante i andre sammenhænge.

***Politidirektøren i København** bemærker, at forslaget vedrører opbevaring af historiske data, der sammen med andre efterforskningsmetoder skal sikre, at der kan ske relevant efterforskning i sager om alvorlig kriminalitet. Politidirektøren anfører, at dataregistreringen og adgangen hertil for politiet er et vigtigt efterforskningsinstrument, hvorfor en øget tilgang til yderligere oplysninger, set fra et efterforskningsmæssigt synspunkt, vil være en fordel. Det skal dog bemærkes, at der synes at være en tendens til, at mere avancerede kriminelle, der har kendskab til disse efterforskningsmetoder, i et vist omfang søger at skjule deres brug af de omhandlende kommunikationsmidler ved at bruge taletidskort, internetcaféer og biblioteker mv., for på denne måde at forsøge at skjule brugen og dermed vanskeliggøre identificeringen af brugeren af kommunikationsmidlet.*

***Advokatrådet** anfører indledningsvist, at direktivforslaget er fremsat med hjemmel i EF-traktatens artikel 95. Direktivforslagets formål er ifølge artikel 1 at harmonisere medlemsstaternes bestemmelser om udbydernes pligt til at opbevare visse data om teletrafik med henblik på, at oplysningerne kan anvendes i forbindelse med forebyggelse, efterforskning, opklaring og retsforfølgning af alvorlig kriminalitet. Advokatrådet udtaler herefter, at man er stærkt i tvivl om, hvorvidt det angivne formål kan forfølges med hjemmel i EF-traktatens artikel 95. Det helt primære formål med de foreslåede regler er således ikke at underbygge det indre markeds oprettelse og funktion. Formålet er bekæmpelsen af alvorlig kriminalitet, som falder ind under afsnit VI i EU-traktaten om skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem fælles handling inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Henset hertil og til den betydelige forskel, som valget mellem overstatsligt og mellemstatsligt samarbejde er udtryk for,*

skal Advokatrådet opfordre til, at spørgsmålet forelægges for Rådets Juridiske Tjeneste under de kommende forhandlinger af forslaget.

Advokatrådet udtaler, at man i øvrigt kan tilslutte sig Justitsministeriets skepsis over for en totalharmonisering af området. En totalharmonisering vil fjerne den mulighed, som er etableret med retsplejelovens § 786, stk. 4, for, efter et passende tidsrum at overveje revision af opbevaringstiden ud fra de modstående, anerkendelsesværdige hensyn til på den ene side at sikre, at der sker opbevaring af de nødvendige teleoplysninger, som politiet kan få brug for ved bekæmpelse af alvorlig kriminalitet, og til på den anden side at undgå unødige dataophobning, jf. persondatalovens § 5, stk. 3.

Advokatrådet opfordrer til, at man under forhandlingerne af sagen efterlyser erfaringsmateriale, der kan afklare, hvorvidt en opbevaringstid på 1 år er hensigtsmæssig henset til ovennævnte modstående hensyn.

Advokatrådet anfører herefter, at der er behov for en nærmere analyse af direktivforslagets lovgivningsmæssige konsekvenser, herunder forholdet til de dele af anbefalingerne fra den tværminterielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse, som regeringen måtte tilslutte sig.

Advokatrådet anfører desuden, at der på det mere tekniske plan formentlig ikke er nøjagtig overensstemmelse mellem de data, som skal registreres og opbevares i henhold til henholdsvis direktivet og retsplejelovens § 786, stk. 4. I den forbindelse bemærkes særligt, at det fremgår af direktivforslaget, at "data" også omfatter data, som er nødvendig for at identificere abonnenten eller brugeren. Dette synes at indikere, at en abonnent/bruger ikke kan være anonym, som tilfældet er i dag ved blandt andet taletidskort.

Advokatrådet bemærker afslutningsvist, at en gennemførelse af direktivforslaget vil kræve, at retsplejelovens § 786, stk. 4, skal ændres, således at der for data baseret på Internet Protokollen alene sker opbevaring i 6 måneder. Advokatrådet skal i den forbindelse henviser til det anførte om efterlysning af erfaringsmateriale, som kan belyse den hensigtsmæssige opbevaringstid for forskellige former for data.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater bemærker indledningsvist, at forslaget – uagtet det er meget ordrigt – er meget lidt konkret og bærer præg af ikke at være gennearbejdet, hverken med hensyn til nødvendigheden af indgrebet eller de økonomiske konsekvenser heraf.

Landsforeningen anfører, at forslaget – så vidt det kan bedømmes – pålægger udbydere af data-kommunikation m.v. at opbevare oplysninger om, hvem der kan sættes i forbindelse med hinanden, i et halvt til 1 år – og i situationer, hvor det ikke af hensyn til opkrævning af abonnements –

eller samtalegebyrer er nødvendigt for udbydere at registrere sådanne oplysninger. Forslaget indeholder herudover bl.a. en bestemmelse om refusion af udbydernes udgifter i forbindelse med opbevaring af data, jfr. artikel 10. Hertil bemærker Landsforeningen, at der ikke er gjort forsøg på at skønne over udgifterne forbundet hermed, hverken i forslaget eller grundnotatet, men at Justitsministeriet anfører, at forslaget i dets nuværende udformning formentlig vil have visse lovgivningsmæssige konsekvenser, og at forslaget vil have betydelige statsfinansielle konsekvenser.

Landsforeningen bemærker herefter, at man til fulde deler Justitsministeriets betænkeligheder, der ikke bliver mindre af, at forslaget lægger op til en totalharmonisering. Landsforeningen kan således ikke støtte forslaget.

Datatilsynet henviser i sit høringssvar til sit brev af 29. november 2001 til Justitsministeriet om forslag til lov om ændring af bl.a. straffeloven, retsplejeloven og lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (Terrorlovforslaget). Tilsynet henledte her opmærksomheden på de generelle principper i persondatalovens § 5, og at disse regler efter tilsynets opfattelse fører til, at internetudbydere og teleselskaber kun må behandle oplysninger, som de selv har et aktuelt behov for af hensyn til varetagelse af deres egne (civile) formål. Selskaberne må også kun opbevare oplysningerne, så længe de selv har behov for dem af hensyn til varetagelse af deres egne (civile) formål, jf. persondatalovens § 5, stk. 5. Tilsynet udtalte endvidere, at internetudbydere og teleselskaber således ikke i henhold til persondatalovens regler kan registrere og opbevare oplysninger alene med henblik på politiets retshåndhævelse, dvs. med den begrundelse, at politiet i efterforskningsmæssig sammenhæng kan få behov for dem.

Det var således Datatilsynets opfattelse, at registrering og opbevaring af oplysninger om tele- og internettrafik med henblik på politiets retshåndhævelse kræver særskilt lovhjemmel, og at denne opbevaring i givet fald skal være så kort som mulig. Ud fra hensynet til privatlivets fred fandt Datatilsynet, at en særskilt hjemmel til registrering og opbevaring af oplysninger i videre omfang end, hvad der følger af persondataloven, kun bør tilvejebringes, hvis vægtige samfundsmæssige hensyn taler herfor. Tilsynet fandt ikke at burde udtale sig om, hvorvidt dette var tilfældet. Under henvisning til, at der er tale om væsentlige indgreb i privatlivets fred, som er båret af en særlig situation, foreslog Datatilsynet, at der blev indsat en revisionsbestemmelse i lovforslaget.

Datatilsynet henledte endvidere i sit brev af 29. november 2001 opmærksomheden på oplysningspligten i persondatalovens § 28 og § 29, og oplyste, at disse bestemmelser som udgangspunkt skal iagttages i forbindelse med internetudbydernes og teleselskabers indsamling af de omhandlede oplysninger om internet- og teletrafik.

Datatilsynet henviser dernæst i sit høringssvar til to breve af 10. februar samt 17. maj 2004 til Justitsministeriet om udkast til bekendtgørelse og vejledning om telenet- og teletjenesteudbydere registrer og opbevaring af oplysninger om teletrafik mv. (logningsbekendtgørelsen), hvori Datatilsynet udtalte sig vedrørende logning af trafikdata. I begge de nævnte udtalelser understregede Datatilsynet forudsætningen om, at der kun indføres logningspligt i det omfang, det rent teknisk er muligt for udbyderen at skille trafikdata fra indholdsdata, idet registrering og opbevaring af indholdsdata af en elektronisk kommunikation kan indebære en overtrædelse af persondataloven. Tilsynet henledte i den forbindelse opmærksomheden på Telekommunikationsindustriens høringssvar af 22. november 2001 over Anti-terrorlovforslaget (L35), hvoraf fremgik, at oplysningen om modtageren af en SMS-besked rent teknisk er en del af indholdet af beskeden, og at opfyldelse af registreringspligten dermed vil indebære, at hele indholdet registreres.

Datatilsynet henviser herefter til en udtalelse af 17. maj 2004, hvor tilsynet gjorde opmærksom på, at det var uklart, hvorledes logningskravet for chat-udbydere i det forelagte udkast til logningsbekendtgørelse harmonerede med bemyndigelsesbestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4.

Datatilsynet henviser desuden til sit brev af 15. september 2004 til Justitsministeriet om udkast til rammeafgørelse om opbevaring af data, der behandles og lagres i forbindelse med levering af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationsdata, og af data, der findes i offentlige kommunikationsnet, med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge kriminalitet og strafbare handlinger, herunder terrorisme, hvor Datatilsynet udtalte sig vedrørende databeskyttelsesretlige spørgsmål om bl.a. dataophobning, den konkrete fastsættelse af opbevaringstid, adskillelsen af indholdsdata fra kommunikationsdata, datasikkerhed og tilsyn med oplysningerne. Datatilsynet udtalte bl.a., at internetudbydere og teleselskaber som en konsekvens af forslaget i høj grad ville komme til at registrere og opbevare meget store mængder data. En sådan unødigt dataophobning bør søges undgået. Tilsynet henviste i den forbindelse til det grundlæggende databeskyttelsesprincip i persondatalovens § 5, stk. 3. Datatilsynet udtalte desuden, at det efter tilsynets opfattelse er væsentligt, at der er mulighed for at tage længden på opbevaringsperioden efter retsplejelovens § 786, stk. 4, op til fornyet overvejelse, idet man endnu ikke har erfaringer med, hvorvidt oplysningerne anvendes i praksis, og hvor længe det i realiteten er nødvendigt, at de omhandlede oplysninger opbevares.

Dernæst bemærker Datatilsynet, at man generelt kan henholde sig til sine tidligere udtalelser om registrering og opbevaring af trafikdata. Konkret med hensyn til det nu foreliggende forslag til et direktiv på området, kan Datatilsynet henviser til, at den ekspertgruppe, som er nedsat i medfør af artikel 29 i det generelle databeskyttelsesdirektiv (95/46/EC), netop har vedtaget en udtalelse om det fremsendte forslag til direktiv om opbevaring af data behandlet af offentligt tilgængelige kommunikationstjenester og om ændring af direktiv 2002/58/EF. Af udtalelsen fremgår bl.a., at

artikel 29-gruppen stiller spørgsmål ved berettigelsen af et generelt krav om logning af oplysninger om internet- og teletrafik. Gruppen stiller endvidere spørgsmål ved grundlaget for de i direktivforslaget nævnte opbevaringsperioder. Det er gruppens opfattelse, at indførelse af logningskravet må baseres på et presserende behov og kun ske i exceptionelle tilfælde, og at der i forbindelse hermed endvidere må indføres tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger.

Datatilsynet bemærker afslutningsvist, at tilsynet har noteret sig, at direktivforslaget lægger op til en kortere frist for opbevaring af data vedrørende kommunikation ved hjælp af Internet Protokol, end den der følger af bestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4. Direktivforslaget imødekommer således på dette punkt i højere grad Datatilsynets ønske om en så kort opbevaringstid som muligt.

Institut for Menneskerettigheder vurderer, at det er tvivlsomt, hvorvidt proportionalitetshensynet i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er opfyldt i det foreliggende forslag. Institut for Menneskerettigheder henviser herefter til instituttets tidligere fremsendte bemærkninger vedrørende forslag til rammeafgåelsen om opbevaring af data om teletrafik af 28. april 2004.

DI, IT-Brancheforeningen og Telekommunikationsindustrien i Danmark (herefter benævnt branchen) har i et fælles høringssvar anført, at branchen har forståelse for værdien af teleoplysninger som efterforskningsmæssigt redskab, og at branchen allerede i dag har et velfungerende samarbejde med politiet på området. Branchen anfører endvidere, at der ikke efter deres oplysninger er lande, som i et større omfang end i Danmark stiller teleoplysninger til rådighed for efterforskningsmæssige formål.

Branchen anfører endvidere, at det gennem drøftelserne i ekspertgruppen (der er nedsat af Justitsministeriet med henblik på drøftelse af en særskilt dansk bekendtgørelse om logning), også er blevet tydeliggjort, at udmøntning af præcise forpligtende krav til logning af trafikdata mv. på tværs af tjenester og produktionsmetoder er en uhyre vanskelig og kompliceret opgave, hvor såvel de overordnede principper som de detaljerede krav må overvejes nøje, hvis hovedmålsætningen om bedre efterforskningsmuligheder skal opnås under iagttagelse af proportionalitet. Man har samme erfaringer i andre lande, hvor f.eks. UK efter et omfattende forarbejde alene har etableret en frivillig ordning (code of practice). Branchen henviser i øvrigt til en skrivelse af 20. oktober 2005 til Justitsministeriet, som yderligere belyser problemstillingernes art.

Branchen peger på, at sagen især kompliceres af det forhold, at teletjenester er under hastig teknologisk udvikling, og at de udbydes i stigende omfang på tværs af landegrænser. Særlige danske initiativer på området kan dermed blive til skade for telebranchens konkurrenceevne og be-

skæftigelse i Danmark uden at der opnås effektive forbedringer af politiets adgang til teleoplysninger.

Branchen hilser derfor en totalharmonisering baseret på EU-regler velkommen. Det er efter branchens opfattelse den bedste – og reelt den eneste – farbare vej, hvis efterforskningsmulighederne via teleoplysninger ønskes fastholdt og yderligere forbedret med den hastige teknologiske udvikling og internationalisering, der som omtalt præger telesektoren. Branchen formoder samtidig, at en totalharmonisering også har værdi efterforskningsmæssigt, idet de mest alvorlige forbrydelser, herunder terrorhandlinger, typisk forberedes i meget internationale miljøer. Branchen har allerede med tilfredshed noteret, at flere af de grundlæggende spørgsmål, som ikke er endelig afklaret i danske eller engelske forarbejder, allerede er bragt frem i den europæiske debat om direktivforslaget – herunder især fremgangsmåde og detaljer vedrørende logning af trafikdata for ydelser, der baseres på internetadgang.

Branchen er overbevist om, at der kun gennem de processer, der omgiver vedtagelsen og vedligeholdelsen af et harmoniseringsdirektiv, kan skabes et tilstrækkeligt klart og bredt grundlag for tilpasning af eksisterende og fremtidige telesystemer til gavn for efterforskningsmulighederne. Det er helt afgørende for effektivitet og rimelige meromkostninger, at der bliver et bredt internationalt markedsgrundlag for teleudstyr med logningsfaciliteter samt en standardisering af sådanne faciliteter gennem eksempelvis ETSI. Der kan i den forbindelse henvises til sikring af aflytningsmuligheder i USA, som på basis af CALEA-loven gennemføres via standarder udviklet af det amerikanske standardiseringsorgan ANSI.

Branchen støtter også direktivforslagets krav om nationale kompensationsordninger i det omfang krav om logning fører til væsentlige meromkostninger for funktioner, der ikke tjener et forretningsmæssigt formål. Alene det forhold, at teletjenester, der er omfattet af en logningspligt, er i direkte konkurrence med kundebaseerede peer-to-peer anvendelser, der ikke er omfattet af logningspligten, nødvendiggør en sådan compensation. Hertil kommer, at det overordnede hensyn til proportionalitet bedst kan varetages, hvis omkostningerne mest direkte dækkes af den part, som logningen udføres for.

Branchen støtter direktivforslagets fremgangsmåde, hvor pligterne defineres og afgrænses nærmere i et annekset for hver enkelt tjenestetype. Der er imidlertid et betydeligt yderligere behov for afklaring og præcisering af annekset. Dette behov afspejles allerede gennem højst forskellige nationale vurderinger af rækkevidde og følgeomkostninger.

På ovennævnte baggrund indstiller branchen, at det indgår i den danske forhandlingssituation, at direktivets sigte om en totalharmonisering støttes, at eventuelle nationale forskelligheder udmøntes i forskellige overgangsperioder frem for forskelle i logningspligtens omfang, at direktivets

bilag udbygges og præciseres, at der samtidigt med direktivets udstedelse udarbejdes en tutorial, der helt præcist belyser kravenes faktiske rækkevidde i relation til eksisterende og kommende produktionsmetoder på teleområdet, herunder den præcise afgrænsning af ydelser, der er omfattet af logningspligten, at EU-kommissionen mere direkte forpligtes til at fremme standardiseringen på området gennem mandater og støtte til europæiske standardiseringsorganisationer, at revisionsbestemmelsen for bilaget sikrer inddragelse af branchen i bred forstand, idet problemstillingerne i tilknytning til kommende revisioner vil være af meget teknisk natur og at direktivforslagets krav om nationale kompensationsordninger bevares for identificerbare meromkostninger, der ikke kan relateres til et forretningsmæssigt formål.

IBM Danmark A/S og Dansk IT har tilsluttet sig høringssvaret fra DI, IT-Brancheforeningen og Telekommunikationsindustrien i Danmark.

Andelsboligforeningernes Fællesrepræsentation har anført, at det af direktivforslaget fremgår, at direktivet retter sig mod udbydere af offentlige tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller offentlige tilgængelige kommunikationsnetværk. Direktivet indeholder ikke nogen nærmere definition af, hvordan dette udbyderbegreb skal forstås, og det synes derfor uklart, om eksempelvis andelsboligforeningen med egne IT-netværk samt andre private bolignetværk overhovedet vil være omfattet af direktivet. Umiddelbart synes en boligforenings private IT-netværk ikke at falde ind under definitionen af en offentlig tilgængelig kommunikationstjeneste eller et offentligt tilgængeligt kommunikationsnetværk. I fald det viser sig, at en bredere definition af udbyderbegrebet lægges til grund, og f.eks. andelsboligforeningers private IT-netværk vil blive omfattet af direktivet, har fællesrepræsentationen dog nedenstående kommentarer til direktivforslaget:

Med direktivforslaget lægges der op til at fastsætte fælles regler for EU-landene vedrørende registrering og opbevaring af data behandlet af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester. Det forekommer oplagt, at grænseoverskridende kriminalitet kræver en grænseoverskridende indsats, og det virker samtidig formålstjenstligt, idet en harmonisering af indsatsen på området for hele EU må forventes at medvirke til, at der kan opnås væsentlige rationaliseringsgevinster for IT-telebranchen og for de efterretningsmæssige myndigheder der skal anvende oplysningerne i efterforskningsmæssigt øjemed. Disse potentielle besparelser kan også være til fordel for andelshavere og andre beboere i boligforeningen med egne IT-netværk, idet de er kunder hos de kommercielle teleselskaber for så vidt angår tele- og datatrafik ud af bolignetværket.

Som fællesrepræsentationen også har bemærket i et tidligere høringssvar vedrørende udkast til bekendtgørelse og vejledning om telenet- og teletjenesteudbyders registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik mv., vil en pligt til at registrere og gemme oplysninger om IT-trafik i private netværk med al sandsynlighed medføre en kraftig opbremsning i udbredelsen af private

IT-netværk i kraft af de administrative og økonomiske byrder, som logningspligten vil medføre. Fællesrepræsentationen finder det i den sammenhæng positivt, at der i direktivforslaget er lagt op til, at der skal ske en refusion af de merudgifter, udbydere vil have som følge af direktivets krav. Det er fællesrepræsentationen opfattelse, at tilvejebringelse og opbevaring af oplysninger alene med henblik på, at de skal være til stede for en eventuel efterfølgende politiefterforskning bør være en samfundsopgave, og således også bør være samfundsfinansieret. Det skal påpeges, at de omkostninger der kan tænkes at være forbundet med opgaven kan blive særdeles store. Når disse omkostninger, som foreslået, vil skulle tages ud af det offentlige budget, vil opgavens omfang blive synlig, og det vil give et godt grundlag for en debat om, hvorvidt udgifterne til telefon- og datalogning står mål med den efterretningsmæssige værdi heraf.

Fællesrepræsentationen anfører herefter, at en økonomisk kompensation formodentlig vil kunne afbøde, at udviklingen af private IT-netværk går helt i stå, og vil samtidig betyde, at de allerede etablerede netværk ikke får påført urimelige ekstraomkostninger. Ekstraomkostninger som nok i mange tilfælde ville have betydet, at beboerne ikke havde fundet det hverken rentabelt eller fordelagtigt at etablere netværket i første omgang, hvis disse omkostninger havde været kendt fra start.

Fællesrepræsentationen anfører herefter, at man under alle omstændigheder skal være opmærksom på, at en omfattende logningspligt, uanset størrelsen af de afledte omkostninger, formodentlig vil lægge en kraftig dæmper på lysten til at etablere lokale IT-netværk i boligforeninger. Denne type netværk drives typisk af frivillige kræfter, og bliver det for besværligt og tidskrævende at sikre at netværket lever op til krav om logning mv., samtidig med at det er svært overhovedet at gennemskue hvilke krav foreningen skal leve op til, vil det sandsynligvis afholde mange foreninger fra at kaste sig ud i etableringen af private netværksløsninger.

Endelig finder fællesrepræsentationen det dybt betænkeligt, at foreningerne, som oftest i form af bestyrelsen, skal registrere og opbevare oplysninger om de andre beboeres private brug af Internet og telefoni.

Fællesrepræsentationen anfører, at man ikke i dette høringssvar har forholdt sig til direktivets mere tekniske specifikationer af, hvilke oplysninger der foreslås logget og på hvilken måde, men fællesrepræsentationen henviser til bemærkningerne i det notat af 2. marts 2005, som fællesrepræsentationen i fællesskab med Boligselskabernes Landsforening har afgivet i forbindelse arbejdet i ekspertgruppen vedrørende logning nedsat af Justitsministeriet.

Fællesrepræsentationen bemærker slutteligt, at Bolignetforeningen, der består af 17 private bolignetværksforeninger, bakker op om de ovenfor anførte synspunkter.

For så vidt angår de modtagne høringsvar vedrørende forslaget til rammeafgørelse om logning af data om teletrafik kan der henvises til de tidligere oversendte aktuelle notater, jf. nedenfor under punkt 11.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forslagets ledsagende begrundelse anført, at en harmonisering af reglerne om opbevaring af data behandlet af offentlige tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester er påkrævet af hensyn til såvel udbyderne som de retshåndhævende myndigheder.

Kommissionen henviser i sit arbejdsdokument (SEC(2005)1131), der er udarbejdet i tilknytning til forslaget til direktiv, til, at reglerne om opbevaring af data varierer fra medlemsstat til medlemsstat, idet en lang række medlemsstater ikke har regler om opbevaring af data, mens andre medlemsstater har eller påtænker at indføre regler på område. Visse medlemsstater har indført regler på området, men i disse lande varierer såvel den periode, hvor udbyderne er forpligtet til at opbevare data fra 3 måneder til 4 år, ligesom reglerens anvendelsesområde er væsensforskellige fra land til land.

Med henblik på at skabe ens regler for udbyderne finder Kommissionen det derfor nødvendigt at harmonisere reglerne om opbevaring af data behandlet af offentlige tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester. Kommissionen anfører i denne forbindelse, at udbydere, der opererer i flere medlemsstater, efter en harmonisering af reglerne på området desuden vil kunne standardisere den teknologi, som udbyderne anvender i forbindelse med opbevaring af data.

Ifølge Kommissionen tilsiger hensynet til de retshåndhævende myndigheder ligeledes, at der sker en harmonisering af reglerne om opbevaring af data, idet de retshåndhævende myndigheder i forbindelse med bekæmpelse af navnlig grænseoverskridende kriminalitet (hvilket eksempelvis ofte er tilfældet i relation til terrorisme og organiseret kriminalitet), i så fald ved, hvilke data der er tilgængelige i samtlige medlemsstater. Dermed øges effektiviteten i relation til kriminalitetsbekæmpelse ifølge Kommissionen.

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at nærhedsprincippet må anses for overholdt.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side ser man generelt positivt på, at der på EU-plan indføres regler om logning af data om teletrafik med henblik på, at disse oplysninger kan anvendes af de retshåndhævende myndigheder i EU-medlemsstaterne til kriminalitetsbekæmpelse. Fra dansk side er man dog meget skeptisk over for direktivforslagets oprindelige udformning, navnlig for så vidt angår den foreslåede indførelse af totalharmonisering på området samt refusion af udbydernes udgifter til logning af data om teletrafik.

9. Europa-Parlamentet

Som det fremgår af samlenotatet om forslag til rammeafgørelse om logning af data om teletrafik, der blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005, har Europa-Parlamentet den 31. maj 2005 afgivet udtalelse om forslaget til rammeafgørelse. Europa-Parlamentet har bl.a. anført, at man, på baggrund af såvel valg af retsgrundlag (3. søjle) som under henvisning til de påtænkte foranstaltningers forholdsmæssighed, har valgt at forkaste det foreliggende udkast til rammeafgørelse. I tilslutning hertil foreslår Europa-Parlamentet, at forpligtelsen til lagring af datakommunikation, definitionen af de data, der skal lagres, og lagringstiden fastsættes i et direktiv.

Kommissionens forslag til direktiv er forelagt for Europa-Parlamentet, der imidlertid endnu ikke har afgivet udtalelse om forslaget. Det er hensigten, at Europa-Parlamentets LIBE-udvalg (Udvalget om Borgernes Frihedsrettigheder, Retsvæsen og Indre Anliggender) skal drøfte direktivforslaget den 14. november 2005, og der er planlagt afstemning om forslaget i udvalget den 24. november 2005.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til rammeafgørelse om logning af data om teletrafik samt et grundnotat om forslaget er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 4. august 2004 og til Folketingets Retsudvalg den 2. august 2004. Efterfølgende er fire samlenotater oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Senest er et aktuelt notat om sagen om indførelse af nye EU-regler om logning af data om teletrafik oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005.

Et grundnotat om Kommissionens forslag til direktiv om opbevaring af data behandlet af offentlige tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge kriminalitet og strafbare handlinger er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 27. oktober 2005 og til Folketingets Retsudvalg den 28. oktober 2005.

Dagsordenspunkt 5: Rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Formålet med forslaget er at sikre et hurtigere og mere effektivt retligt samarbejde i straffesager, når det drejer sig om fremskaffelse af visse genstande, dokumenter og data til brug i en straffesag i et andet EU-medlemsland. Forslaget vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser, mens det ikke vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side har man fra starten været meget skeptisk over for Kommissionens forslag, som dog på en række *afgørende punkter* er blevet forbedret, *således at man nu fra dansk side generelt ser positivt på det foreliggende udkast til rammeafgørelse*. På rådsmødet forventes det, at Rådet skal drøfte det foreliggende udkast til rammeafgørelse med henblik på at nå til samlet politisk enighed herom.

1. Baggrund

På sit møde i december måned 1998 godkendte Det Europæiske Råd en handlingsplan udarbejdet af Rådet og Kommissionen med henblik på gennemførelse af Amsterdam-traktatens bestemmelser om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Et af formålene med planen er, at der gennem fælles handling inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde skal iværksættes en intensiveret indsats for bl.a. at forebygge og bekæmpe organiseret kriminalitet, navnlig terrorisme, menneskehandel, overgreb mod børn, ulovlig våbenhandel, korruption samt svig.

Målet skal bl.a. nås gennem et tættere samarbejde mellem medlemslandenes politimyndigheder og de retlige myndigheder. Det fremgår af handlingsplanen, at der inden to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden bør iværksættes en proces med henblik på at forenkle procedurerne for gensidig anerkendelse af kendelser og domme i straffesager.

I forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Tampere den 15.-16. oktober 1999 vedtog stats- og regeringscheferne, at princippet om gensidig anerkendelse skulle være hjørnestenen i det retlige samarbejde inden for EU på både det civil- og det strafferetlige område. Princippet skulle gælde for såvel domme som andre afgørelser truffet af retlige myndigheder.

Rådet vedtog den 29. november 2000 i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere et program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager. Af programmet fremgår det, at der

skal gives højeste prioritet til afgørelser med henblik på tilvejebringelse af bevismateriale, jf. programmets pkt. 2.1.1., hvor følgende bl.a. er anført:

Mål: Muliggøre anerkendelse af bevismateriale, forhindre, at det går tabt, og lette fuldbyrdelsen af ransagnings- og beslaglæggelseskendelser med henblik på hurtigt at tilvejebringe bevismateriale i straffesager (punkt 36 i Det Europæiske Råds konklusioner fra Tampere).

Foranstaltning nr. 3: For at lette den gensidige information bør der indføres en standardformular til anmodning om oplysninger om tidligere straffedomme på alle fællesskabssprog.

Foranstaltning nr. 5: Undersøge, hvilke fremskridt der kan gøres med henblik på:

- at sikre, at forbehold og erklæringer vedrørende tvangsforanstaltninger i henhold til artikel 5 i konventionen om gensidig retshjælp fra 1959, suppleret med artikel 51 og 52 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen, ikke længere kan gøres gældende mellem medlemsstaterne, navnlig for så vidt angår bekæmpelse af organiseret kriminalitet, hvidvaskning af udbyttet fra strafbart forhold og økonomisk kriminalitet.
- at sikre, at de grunde til at afslå anmodninger om gensidig retshjælp, som er nævnt i artikel 2 i konventionen fra 1959, suppleret med artikel 50 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen, ikke længere kan gøres gældende mellem medlemsstaterne.

Foranstaltning nr. 6: Udarbejdelse af et instrument med henblik på anerkendelse af kendelser vedrørende sikring af bevismateriale for at undgå, at bevismateriale, der befinder sig på en anden medlemsstats område, går tabt.

Foranstaltning nr. 6 i programmet er gennemført ved Rådets rammeafgørelse om gennemførelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale. Denne rammeafgørelse, som bl.a. indeholder krav om gensidig anerkendelse af kendelser udstedt for at indefryse bevismateriale og eventuelt udlevere det til udstedelsesstaten, blev vedtaget den 22. juli 2002 og er offentliggjort i EF-Tidende den 2. august 2003 (EFT2002/C184/8).

Kommissionen har bl.a. med henvisning til, at den nævnte rammeafgørelse om indefrysning-kendelser alene omhandler en del af samarbejdet om bevismateriale, fremsat et forslag til Rådets rammeafgørelse om en europæisk bevissikringskendelse til fremskaffelse af genstande, doku-

menter og data til brug i straffesager. Kommissionen har i den forbindelse henvist til, at der er behov for at løse betydelige udestående problemer i samarbejdet, hvad angår bevismateriale, som er omfattet af rammeafgårelsen om indefrysningsskendelser. Kommissionen peger bl.a. på, at der vil kunne forekomme situationer, hvor en anerkendelse af en indefrysningsskendelse vil kræve yderligere tvangsindgreb, f.eks. i form af ransagning, som i givet fald vil skulle foretages i overensstemmelse med fuldbyrdelsesstatens gældende regler, herunder procedureregler.

Hensigten med forslaget er på denne baggrund at sikre et hurtigere og mere effektivt retligt samarbejde i straffesager, når det drejer sig om fremskaffelse af (eksisterende) genstande, dokumenter og data til brug i straffesager i et andet EU-medlemsland. Rammeafgårelsen om en (ny) europæisk bevissikringskendelse på dette område vil således – efter Kommissionens forslag – skulle erstatte de traditionelle aftaler om gensidig retshjælp efter Europarådets konvention fra 1959 om gensidig retshjælp i straffesager og lignende instrumenter. Anmodninger om retshjælp til fremskaffelse af (nyt) bevismateriale, såsom afhøring af mistænkte, vidner mv., eller efterforsknings-skridt, der indebærer bevisoptagelse i reel tid, f.eks. aflytning af samtaler eller overvågning af banktransaktioner, vil ikke være omfattet af rammeafgårelsen om den europæiske bevissikringskendelse, og de eksisterende internationale instrumenter om gensidig retshjælp vil således fortsat finde anvendelse her.

Med forslaget fastlægges mindstekravene til den retshjælp, som EU-medlemslandene skal yde hinanden. Disse krav kan ifølge Kommissionen overordnet beskrives på følgende måde:

1. En retsanmodning fra en anden EU-medlemsstat skal anerkendes umiddelbart, uden at der er behov for at omdanne den til en national afgørelse, før den kan fuldbyrdes.
2. Retsanmodninger bliver standardiserede ved hjælp af formular.
3. Der skal indføres frister for efterkommelse af anmodninger.
4. Der skal indføres minimumsbeskyttelse både for udstedelse og efterkommelse af retsanmodninger.
5. Mulighederne for at afvise en retsanmodning skal begrænses.

Det fremsatte forslag om en europæisk bevissikringskendelse anses af Kommissionen for at være første skridt mod udskiftningen af den eksisterende ordning for gensidig retshjælp i Den Europæiske Union med et samlet EU-regelsæt baseret på gensidig anerkendelse omfattet af regler om minimumsbeskyttelse.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2004 orienterede det daværende nederlandske formandskab om status i forhandlingerne om forslaget.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. februar 2005 blev der konstateret enighed om at basere listen over forbrydelser (positiv-liste), hvor der ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed, på listen fra rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og rammeafgørelsen om fuldbyrdelse i Den Europæisk Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale. Listen i rammeafgørelsen om den europæiske bevissikringskendelse vil herefter bestå af 32 forbrydelser og et minimumskrav til strafferammen på tre år. Der blev endvidere opnået enighed om, at Rådet til enhver tid enstemmigt kan udvide listen. Herudover blev der konstateret enighed om, at det ved fuldbyrdelse af en bevissikringskendelse skal være muligt at tage højde for, at forbrydelsen er begået på fuldbyrdelsesstatens territorium, eller hvis forbrydelsen er begået uden for udstedelsesstatens territorium (*en såkaldt territorialklausul*). Den nærmere formulering heraf blev henvist til arbejdsgruppen om strafferetligt samarbejde. Rådet blev endelig enig om at slette ophørsklausulen i forslagets artikel 24, idet der dog samtidig blev konstateret enighed om i stedet at indsætte en revisionsbestemmelse med henblik på, at man om fem år tager spørgsmålet om, hvorvidt kravet om dobbelt strafbarhed uden for positiv-listen helt skal bortfalde, op til fornyet overvejelse.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005 kunne der ikke konstateres enighed om, hvorvidt den foreslåede bestemmelse i rammeafgørelsens artikel 21 (om domstolskompetence for edb-data lagret i et informationssystem på en anden medlemsstats område) skal slettes. Der kunne heller ikke konstateres enighed om den nærmere udstrækning og udformning af den såkaldte territorialklausul.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005 kunne der (med undtagelse af forbehold fra et medlemsland) konstateres enighed om, at udstedelsesstaten er ansvarlig for, at udstedelse af en bevissikringskendelse er nødvendig og proportional i den konkrete sag. Endvidere var der enighed om, at fuldbyrdelsesstaten er ansvarlig for at vælge procedurerne for fuldbyrdelse af en europæisk bevissikringskendelse, men at fuldbyrdelsesstaten skal være rede til at overholde de formaliteter og procedurer, som udstedelsesstaten anmoder om, også selv om de eventuelt ikke ville blive anvendt i et tilsvarende indenlandsk tilfælde, forudsat at de ikke er i modstrid med fuldbyrdelsesstatens grundlæggende retsprincipper. Rådet var endelig enig om at medtage en menneskerettighedsklausul i teksten. Der kunne derimod ikke konstateres enighed om, i hvilket omfang fuldbyrdelsesstaten vil kunne afslå at fuldbyrde en bevissikringskendelse.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 forventes Rådet at skulle drøfte forslaget til rammeafgørelse med henblik på at nå til samlet politisk enighed herom.

2. Indhold

Forslaget, der er udarbejdet med hjemmel i artikel 31 og artikel 34, stk. 2, litra b, i Traktaten om

Den Europæiske Union (TEU), indebærer, at en europæisk bevissikringskendelse, som er udstedt i en medlemsstat (udstedelsesstaten), som udgangspunkt skal anerkendes af den medlemsstat, der skal gennemføre kendelsen (fuldbyrdesstaten), uden yderligere formaliteter, dog således at selve fuldbyrdelsen sker på samme måde, som myndigheden i fuldbyrdesstaten normalt fremskaffer bevismateriale.

Forslaget til rammeafgørelse er inddelt i følgende hovedafsnit:

Afsnit 1: Den europæiske bevissikringskendelse

Afsnit 2: Procedurer og garantier i udstedelsesstaten

Afsnit 3: Procedurer og garantier i fuldbyrdesstaten

Afsnit 4: Jurisdiktionskompetence for elektroniske kommunikationsnetværk

Afsnit 5: Afsluttende bestemmelser

Det bemærkes indledningsvist, at henholdsvis det nederlandske, luxembourgiske og britiske formandskab siden fremlæggelsen af det oprindelige forslag til rammeafgørelse – på baggrund af omfattende drøftelser i arbejdsgruppen vedrørende strafferetligt samarbejde og i artikel 36-udvalget samt drøftelser om delspørgsmål i Rådet – har fremlagt flere reviderede udkast til rammeafgørelse. Justitsministeriet har på den baggrund fundet det rigtigst – med henblik på at give et samlet og læsevenligt billede af status i forhandlingerne – at beskrive udkastet til rammeafgørelse på baggrund af de ændringer, der senest er foretaget i lyset af de nævnte drøftelser.

Forslaget i dets nuværende udformning indeholder følgende bestemmelser:

Ad afsnit 1: Den europæiske bevissikringskendelse

Artikel 1 i forslaget fastsætter, at en europæisk bevissikringskendelse er en retsafgørelse udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat med henblik på at fremskaffe genstande, dokumenter og data fra en anden medlemsstat til brug i de retssager, der er nævnt i artikel 4.

Det følger videre af bestemmelsen, at medlemsstaterne skal fuldbyrde en europæisk bevissikringskendelse på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i forslaget.

Bestemmelsen fastslår endelig, at rammeafgørelsen ikke ændrer pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.

Forslagets artikel 2 indeholder definitioner af de begreber, der anvendes i rammeafgørelsen.

Udstedelsesstat defineres som den medlemsstat, der har udstedt den europæiske bevissikringskendelse, og **fuldbyrdelsesstaten** er den medlemsstat, på hvis område de omhandlede genstande, dokumenter og data er tilgængelige.

Udstedelsesmyndighed er en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller anklager; eller en anden judiciel myndighed, der er defineret af udstedelsesstaten, og som i den pågældende sag handler i sin egenskab af efterforskningsmyndighed i straffesager og er kompetent til at kræve bevisoptagelse i grænseoverskridende sager i henhold til national lovgivning, inklusiv de judicielle myndigheder hvorfra en sådan kompetence er delegeret. **Fuldbyrdelsesmyndighed** er den myndighed, der ifølge national ret har kompetence til at anerkende eller fuldbyrde en europæisk bevissikringskendelse.

Ransagning og beslaglæggelse defineres for så vidt angår dette instrument som også omfattende foranstaltninger, der foretages under straffesager, og som resulterer i, at en fysisk eller juridisk person pålægges at udlevere genstande, dokumenter eller data, og hvor der kan anvendes sanktioner, hvis pålægget ikke efterkommes.

Nedenstående bestemmelser i artikel 2, stk. 1, litra e-g, i forslaget, er sat i skarp parentes, idet bestemmelserne eventuelt slettes som konsekvens af en eventuel sletning af artikel 21 i rammeafgørelsen.

[Et **informationssystem** er enhver enhed eller gruppe af indbyrdes forbundne eller beslægtede enheder, hvoraf en eller flere ved hjælp af et program udfører automatisk behandling af edb-data samt edb-data, som lagres, behandles, fremfindes eller overføres i forbindelse med systemernes drift, brug, beskyttelse og vedligeholdelse.

EDB-data defineres som enhver form for gengivelse af fakta, informationer eller begreber i et format, der egner sig til behandling i et informationssystem, herunder et program, som kan anvendes til at få et informationssystem til at udføre en funktion.

Elektroniske kommunikationsnet betyder efter bestemmelsen transmissionssystemer, og hvor det er relevant, koblings- og dirigeringsudstyr og andre ressourcer, som giver mulighed for at overføre signaler ved hjælp af trådforbindelse, radiobølger, lyslederteknik eller andre elektromagnetiske midler, herunder satellitnetværk, faste (kredsløbs- eller pakkekoblede net, herunder internet) og mobile jordbaserede netværk, elkabelsystemer, der anvendes til fremføring af signaler, netværk til radio- og tv-spredning og kabel-tv-net, uanset hvilken type information der overfø-

res.]

Artikel 2a fastsætter, at medlemsstaterne skal informere Rådets Generalsekretariat om, hvilke myndigheder der i henhold til national ret er kompetente som henholdsvis udstedelsesmyndighed og fuldbyrdelsesmyndighed. Medlemsstaterne skal endvidere informere Rådets Generalsekretariat om eventuel udpegning af en central myndighed, jf. artikel 7.

Artikel 3 fastlægger anvendelsesområdet for europæiske bevissikringskendelser. Det følger heraf, at en europæisk bevissikringskendelse kan udstedes med henblik på fremskaffelse af alle genstande, dokumenter og data, der kan bruges i de retssager, der er nævnt i artikel 4. Den europæiske bevissikringskendelse kan ikke udstedes med henblik på bevisoptagelse i form af afhøringer, vidneforklaringer eller andre former for forhør, bevisoptagelse fra en persons legeme (herunder DNA-profil og fingeraftryk) eller bevisoptagelse i reel tid, bevisoptagelse i form af fremskaffelse af kommunikationsdata, der opbevares af leverandører af en offentlig tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste eller et offentligt kommunikationsnet, ligesom en bevissikringskendelse ikke kan udstedes med henblik på, at fuldbyrdelsesmyndigheden skal foretage analyser af eksisterende genstande, dokumenter og data. Den europæiske bevissikringskendelse vil dog kunne udstedes med henblik på fremskaffelse af de undtagne bevistyper, hvis beviset allerede er i fuldbyrdelsesmyndighedens besiddelse.

Bevissikringskendelse skal endvidere, i det omfang udstedelsesmyndigheden anmoder herom, også omfatte andre genstande, dokumenter og data, som fuldbyrdelsesmyndigheden finder under fuldbyrdelsen af bevissikringskendelsen, og som uden yderligere undersøgelser findes relevante for den retsforfølgning, der ligger til grund for bevissikringskendelsen. Bevissikringskendelsen kan, i det omfang udstedelsesmyndigheden anmoder herom, desuden omfatte forklaringer fra personer, der er til stede i forbindelse med fuldbyrdelsen af bevissikringskendelsen, og som har direkte relation til bevissikringskendelsens genstand. De regler i fuldbyrdelsesstaten, der er anvendelige i nationale sager, skal ligeledes være anvendelige med hensyn til sådanne forklaringer.

Det følger endvidere af artikel 3, stk. 2a, at udveksling af oplysninger om strafferetlige domfældelser hidrørende fra strafferegisteret skal ske i medfør af Rådsbeslutning [2005/x/JHA], som der er opnået politisk enighed om, og andre relevante instrumenter.

Det følger af artikel 4, at en europæisk bevissikringskendelse kan udstedes til brug for straffesager samt sager anlagt af en administrativ eller juridisk myndighed vedrørende handlinger, der er strafbare efter udstedelsesstatens nationale lovgivning, da de udgør overtrædelser af gældende retsregler, og når afgørelsen kan indbringes for en domstol med kompetence navnlig i straffesager. Dette gælder uanset, om der er tale om en sag vedrørende en fysisk eller juridisk person.

Artikel 5 indeholder regler for bevissikringskendelsens indhold og form, herunder hvilke sprog der skal anvendes. Det fastsættes, at den europæiske bevissikringskendelse skal indeholde de oplysninger, der fremgår af formular A i bilaget. Bevissikringskendelsen skal underskrives, og indholdets rigtighed skal bekræftes af udstedelsesstaten. Udstedelsesstaten skal oversætte den europæiske bevissikringskendelse til det eller de officielle sprog i fuldbyrdelsesstaten. Medlemsstaterne kan dog, når rammeafgåelsen er vedtaget, afgive erklæring om, at de accepterer en oversættelse til et eller flere af de officielle sprog, der anvendes af De Europæiske Fællesskabers institutioner.

Ad afsnit 2: Procedurer og garantier i udstedelsesstaten

I *artikel 6* fastslås det, at en europæisk bevissikringskendelse alene vil kunne udstedes, hvis udstedelsesstaten har sikret sig, at de ønskede genstande, dokumenter og data er nødvendige og proportionelle i forhold til den pågældende retssag, og at de omhandlede genstande, dokumenter og data ligeledes ville kunne fremskaffes ifølge udstedelsesstatens lovgivning, hvis de var tilgængelige på udstedelsesstatens område, selv om der eventuelt vil skulle anvendes en anden fremgangsmåde. Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at vurderingen af de nævnte forhold alene foretages i udstedelsesstaten i den konkrete sag.

Artikel 7 fastsætter, at en europæisk bevissikringskendelse skal fremsendes af udstedelsesmyndigheden til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor udstedelsesmyndigheden har rimelig grund til at antage, at de relevante genstande, dokumenter eller data er tilgængelige. Bevissikringskendelsen skal fremsendes ved hjælp af ethvert middel, som kan frembringe skriftlig dokumentation, og som giver fuldbyrdelsesstaten mulighed for at fastslå ægtheden. Al yderligere officiel kommunikation skal foregå direkte mellem udstedelsesmyndighed og fuldbyrdelsesmyndighed.

Endvidere fremgår det bl.a. af bestemmelsen, at medlemsstaterne kan udpege en eller flere centrale myndigheder til at assistere de kompetente myndigheder, og at en central myndighed kan være ansvarlig for den administrative fremsendelse og modtagelse af bevissikringskendelser.

Bestemmelsen i *artikel 8*, der omhandler medlemsstaternes mulighed for at afgive en erklæring om en central strafferegistermyndighed, er slettet i det foreliggende udkast til rammeafgåelse, idet anmodninger om oplysninger om strafferetlige domfældelser, jf. artikel 3, stk. 2a, ikke lænere er omfattet af rammeafgåelsen.

Artikel 9 fastsætter, at hvis udstedelsesmyndigheden ønsker supplerende genstande, dokumenter og data i en sag, hvor der tidligere er fremsendt en europæisk bevissikringskendelse eller en kendelse om indefrysning af formuegoder eller bevismidler (jf. rammeafgåelsen af 22. juli 2003 om

fuldbyrdelse i Den Europæisk Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale (2003/577/JHA)), skal udstedelsesmyndigheden oplyse herom i (den nye) bevissikringskendelse.

Hvis udstedelsesmyndigheden i overensstemmelse med de gældende bestemmelser herom deltager i fuldbyrdelsen af den europæiske bevissikringskendelse i fuldbyrdelsesstaten, kan denne indlevere en (ny) kendelse om supplerende bevismateriale direkte til den kompetente fuldbyrdende myndighed, mens myndigheden befinder sig i den pågældende stat.

Artikel 10 fastslår, at personoplysninger fremskaffet inden for rammerne af rammeafgørelsen kan anvendes af udstedelsesstaten i forbindelse med sager, i hvilke der kan udstedes en europæisk bevissikringskendelse (jf. artikel 4), andre retsprocedurer og administrative procedurer, som hænger direkte sammen med sådanne sager, og til forebyggelse af en umiddelbar og alvorlig trussel mod den offentlige sikkerhed. Anvendelse af personoplysninger fremskaffet inden for rammerne af rammeafgørelsen til andre formål kan kun ske med fuldbyrdelsesstatens forudgående samtykke, medmindre udstedelsesstaten har indhentet samtykke fra den oplysningerne vedrører.

I forbindelse med en bestemt sag kan fuldbyrdelsesstaten kræve, at den medlemsstat, som personoplysningerne er oversendt til, underretter fuldbyrdelsesstaten om anvendelsen af de pågældende oplysninger.

De nævnte bestemmelser i artikel 10 finder dog ikke anvendelse på personoplysninger, som er tilvejebragt af en medlemsstat i medfør af rammeafgørelsen, og som hidrører fra denne medlemsstat.

Ad afsnit III: Procedurer og garantier i fuldbyrdelsesstaten

Efter artikel 11 skal fuldbyrdelsesmyndigheden, medmindre den beslutter sig for at påberåbe sig en af de i artikel 15 eller artikel 18 anførte grunde til at afvise eller udsætte fuldbyrdelsen af en bevissikringskendelse, anerkende en europæisk bevissikringskendelse, som er fremsendt i henhold til artikel 7, uden yderligere formaliteter, og straks træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse på samme måde, som myndigheden i fuldbyrdelsesstaten normalt fremskaffer genstande, dokumenter og data.

Fuldbyrdelsesstaten er ansvarlig for at vælge de foranstaltninger, som i henhold til national lovgivning skal sikre fremskaffelsen af de i bevissikringskendelsen omhandlede genstande, dokumenter og data, herunder hvorvidt det er nødvendigt at anvende tvangsforanstaltninger. Alle foranstaltninger skal dog foretages i overensstemmelse med gældende procedureregler i fuldbyrdel-

sesstaten.

Det følger videre af bestemmelsen, at medlemsstaterne skal sikre, at samtlige foranstaltninger, der er anvendelige i en tilsvarende national sag, også er anvendelige med henblik på at fuldbyrde en bevissikringskendelse, samt at foranstaltninger, inklusiv beslaglæggelse og ransagning, er tilgængelige med henblik på at fuldbyrde bevissikringskendelsen i det omfang kendelsen omhandler en forbrydelse, der er opregnet på den positiv-liste, som fremgår af artikel 16, stk. 2.

Bestemmelsen fastsætter endvidere en valideringsordning, hvorefter fuldbyrdelsesmyndigheden i de tilfælde, hvor udstedelsesmyndigheden ikke er en dommer, en domstol, en undersøgelsesdommer eller en offentlig anklager, og bevissikringskendelsen ikke er godkendt af en af de disse myndigheder, kan beslutte, at man ikke vil anvende tvangsforanstaltninger med henblik på at fuldbyrde bevissikringskendelsen.

En medlemsstat kan desuden afgive en erklæring til Rådets Generalsekretariat om, at man forlanger en sådan validering i alle sager, hvor udstedelsesmyndigheden ikke er en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager, og hvor de foranstaltninger, der er nødvendige for at fuldbyrde bevissikringskendelsen, vil kræve en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklagers medvirken i en tilsvarende national sag.

Artikel 12, der opregnede en række materielle minimumsbetingelser, som skal overholdes ved fuldbyrdelse af en europæisk bevissikringskendelse, er i det foreliggende udkast til rammeafgørelse slettet.

Det fremgår af artikel 13, at fuldbyrdelsesmyndigheden skal opfylde de formkrav og procedurer, som udstedelsesmyndigheden udtrykkeligt har angivet, medmindre andet er fastsat i denne rammeafgørelse, og forudsat at sådanne formkrav og procedurer ikke er i strid med de grundlæggende retsprincipper i fuldbyrdelsesstaten. Artikel 13 medfører ikke en pligt til at foretage tvangsforanstaltninger.

Det bemærkes i relation til artikel 13, at det forventes, at det kommer til at fremgå af den formular, der er knyttet som bilag til rammeafgørelsen, at udstedelsesmyndigheden kan angive, at fuldbyrdelsesmyndigheden skal holde det forhold, at der er en efterforskning i gang, samt efterforskningens indhold, fortroligt, hvis det er nødvendigt for fuldbyrdelsen af den europæiske bevissikringskendelse.

Artikel 14, der omhandler fuldbyrdelsesmyndighedens mulighed for at iværksætte efterforskningsskridt, der ikke var forudset fra begyndelsen, er i det foreliggende udkast til rammeafgørelse slettet. Dele af artikel 14 er imidlertid indsat i artikel 18bis, hvortil der henvises.

Artikel 15 vedrører grundene til at afvise anerkendelse og fuldbyrdelse af en europæisk bevissikringskendelse. Der følger af bestemmelsen, at en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller anklager kan afslå at anerkende og fuldbyrde en bevissikringskendelse, hvis dette vil være i strid med princippet om *ne bis in idem* (hvorefter en person ikke kan straffes for den samme handling flere gange), eller hvis forbrydelsen i et af de tilfælde, der er nævnt i artikel 16, stk. 3, ikke er strafbar i fuldbyrdelsesstaten. Fuldbyrdelse vil endvidere kunne afslås i de i artikel 16, stk. 3, nævnte tilfælde, hvis ransagning eller beslaglæggelse ikke ville kunne anvendes i en tilsvarende national sag. Fuldbyrdelse vil også kunne afslås, hvis der ifølge fuldbyrdelsesstatens lovgivning gælder immuniteter og privilegier, der gør det umuligt at fuldbyrde den europæiske bevissikringskendelse, eller hvis bevissikringskendelsen ikke er valideret, jf. artikel 11, stk. 2-3, eller fuldbyrdelsen vil skade essentielle interesser vedrørende den nationale sikkerhed, bringe informationskilden i fare, eller fuldbyrdelsen vedrører brugen af hemmeligholdt information om specifikke efterretningsrelaterede aktiviteter, eller hvis bevissikringskendelsen er mangelfuld eller ikke er korrekt udfyldt.

Bestemmelsen fastsætter endvidere, at anerkendelse og fuldbyrdelse kan afslås, hvis bevissikringskendelsen omfatter lovovertrædelser, som efter fuldbyrdelsesstatens lovgivning betragtes som begået helt eller delvis på denne medlemsstats territorium eller på et sted, der ligestilles hermed, eller er begået uden for udstedelsesstatens territorium, og fuldbyrdelsesstatens lovgivning ikke hjemler adgang til retsforfølgning for tilsvarende lovovertrædelser, når de er begået uden for fuldbyrdelsesstatens område.

Beslutningen om at afvise at fuldbyrde eller anerkende en bevissikringskendelse skal træffes af en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager i fuldbyrdelsesstaten. Hvis bevissikringskendelsen ikke er udstedt af en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager, men derimod, jf. artikel 2, stk. 1, litra c, 2. tankestreg, af en anden judiciel myndighed, der er defineret af udstedelsesstaten, og som i den pågældende sag handler i sin egenskab af efterforskningsmyndighed i straffesager og er kompetent til at kræve bevisoptagelse i grænseoverskridende sager i henhold til national lovgivning, inklusiv de judicielle myndigheder hvorfra en sådan kompetente er delegeret, og bevissikringskendelsen ikke er valideret af en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager i udstedelsesstaten, kan beslutningen om afvisning også træffes af en anden judiciel myndighed, der er kompetent i henhold til national lovgivning.

Artikel 16 omhandler spørgsmålet om dobbelt strafbarhed. I henhold til bestemmelsen kræver anerkendelse og fuldbyrdelse af en europæisk bevissikringskendelse ikke kontrol af, om der gælder dobbelt strafbarhed, medmindre fuldbyrdelsen af kendelsen nødvendiggør brug af ransagning og beslaglæggelse.

De forbrydelser, som er opregnet på positiv-listen i artikel 16, stk. 2, må dog under ingen omstændigheder kontrolleres for dobbelt strafbarhed, selvom det er nødvendigt at foretage ransagning og beslaglæggelse.

Positiv-listen i artikel 16, stk. 2, består af 32 typer af forbrydelser og indeholder desuden et minimumskrav til strafferammen på tre år. Listen, der svarer til positiv-listen i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, og som enstemmigt kan udvides af Rådet, omfatter bl.a. deltagelse i en kriminel organisation, terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, ulovlig handel med narkotika, ulovlig handel med våben, bestikkelse, svig, hvidvaskning, falskmøntneri, internetkriminalitet, miljøkriminalitet, menneskesmugling, forsætligt manddrab, grov legemsbeskadigelse, racisme, væbnet tyveri og bortførelse.

Hvis forbrydelsen ikke er omfattet af positiv-listen, og fuldbyrdelse af bevissikringskendelsen vil kræve anvendelse af ransagning og beslaglæggelse, må medlemsstaterne, jf. stk. 3, kontrollere, om der gælder dobbelt strafbarhed.

Artikel 17 indeholder frister for anerkendelse, fuldbyrdelse og overførsel af bevismateriale. Af bestemmelsen følger, at medlemsstaterne skal træffe de foranstaltninger, som gør dem i stand til at overholde de frister, der er fastsat i bestemmelsen. Det følger videre, at hvis udstedelsesmyndigheden i den europæiske bevissikringskendelse har anført, at det på grund af proceduremæssige frister eller andre særligt hastende omstændigheder er nødvendigt med en kortere frist, skal fuldbyrdelsesmyndigheden i så høj grad som muligt tage højde for en sådan anmodning.

Enhver beslutning om at afvise anerkendelse eller fuldbyrdelse skal træffes så hurtigt som mulig og ikke senere end 30 dage efter, at den kompetente fuldbyrdelsesmyndighed har modtaget den europæiske bevissikringskendelse.

Hvis der ikke findes grunde til udsættelse i henhold til artikel 18, eller hvis fuldbyrdelsesmyndigheden ikke allerede har de genstande, dokumenter og data, der anmodes om, i sin besiddelse, skal fuldbyrdelsesmyndigheden tage disse genstande, dokumenter og data i besiddelse uden forsinkelse og senest 60 dage efter, at den kompetente fuldbyrdelsesmyndighed har modtaget den europæiske bevissikringskendelse.

Hvis det i en specifik sag ikke er praktisk muligt for den kompetente fuldbyrdelsesmyndighed at overholde de ovennævnte frister, underretter denne uden forsinkelse den kompetente myndighed i udstedelsesstaten herom, herunder om grundene til forsinkelsen og om, hvor lang tid der skønnes nødvendig for at skride til handling.

Medmindre der er indgivet klage, jf. artikel 19, eller der foreligger en udsættelsesgrund, jf. artikel 18, skal fuldbyrdelsesstaten uden forsinkelse udlevere de genstande, dokumenter og data, der er fremskaffet i forbindelse med den europæiske bevissikringskendelse, til udstedelsesstaten.

I henhold til artikel 18 kan fuldbyrdelsesmyndigheden udsætte afgørelsen om anerkendelse af en europæisk bevissikringskendelse, hvis formularen i bilaget er ufuldstændig eller åbenlys ukorrekt, indtil formularen er udfyldt korrekt eller rettet. Udsættelse kan også ske, hvis den europæiske bevissikringskendelse i et af de tilfælde, der er nævnt i artikel 11, stk. 2 eller 3, ikke er blevet bekræftet, indtil en sådan bekræftelse er givet.

Fuldbyrdelsesmyndigheden kan desuden udsætte fuldbyrdelsen af en europæisk bevissikringskendelse eller udleveringen af de genstande, dokumenter og data, der er fremskaffet, hvis fuldbyrdelsen vil kunne påvirke en igangværende strafferetlig efterforskning eller retsforfølgning, så længe myndigheden finder en sådan udsættelse nødvendig, eller hvis de omhandlede genstande, dokumenter og data allerede anvendes i forbindelse med andre sager, indtil de ikke længere er nødvendige til dette formål.

Så snart grundene til udsættelse ikke længere er til stede, skal fuldbyrdelsesmyndigheden straks træffe de nødvendige foranstaltninger for at fuldbyrde den europæiske bevissikringskendelse og underrette den relevante kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten herom.

Artikel 18 bis omhandler fuldbyrdelsesmyndighedens forpligtigelse til at orientere udstedelsesmyndigheden i visse nærmere opregnede situationer. Fuldbyrdelsesmyndigheden skal således straks orientere udstedelsesmyndigheden, hvis det kan være nødvendigt at foretage uforudsete efterforskningskridt, hvis bevissikringskendelsen ikke er fuldbyrdet i overensstemmelse med fuldbyrdelsesstatens lovgivning, eller hvis fuldbyrdelsesmyndigheden ikke har mulighed for at efterkomme de formaliteter og procedurer, som udstedelsesmyndigheden, jf. artikel 13, har angivet i bevissikringskendelsen.

Fuldbyrdelsesmyndigheden skal endvidere uden forsinkelse orientere udstedelsesmyndigheden om, at bevissikringskendelsen, jf. artikel 7, stk. 3, er videresendt til den myndighed (i fuldbyrdelsesstaten), der er ansvarlig for at fuldbyrde bevissikringskendelsen, samt om enhver beslutning om at nægte eller udsætte anerkendelsen eller fuldbyrdelsen af en bevissikringskendelse.

Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at fuldbyrdelsesmyndigheden uden forsinkelse skal orientere udstedelsesmyndigheden, hvis de pågældende genstande, dokumenter eller data er forsvundet, ødelagt, ikke kan findes på den angivne lokalitet, eller lokaliteten ikke er tilstrækkeligt præcist angivet.

Endelig skal fuldbyrdelsesmyndigheden uden forsinkelse orientere udstedelsesmyndigheden i de tilfælde, hvor bevissikringskendelsen, med forbehold af artikel 11, stk. 1b, er umulig at fuldbyrde med de tilgængelige midler efter fuldbyrdelsesstatens nationale lovgivning.

Artikel 19 foreskriver, at medlemsstaterne skal sikre, at alle interesserede parter, herunder tredjemand i god tro, har adgang til retsmidler mod anerkendelsen og fuldbyrdelsen af en europæisk bevissikringskendelse. Denne adgang kan begrænses til sager, hvor der er sket fuldbyrdelse via tvangsforanstaltninger. Klagen skal indgives til en domstol i fuldbyrdelsesstaten i overensstemmelse med denne stats nationale lovgivning.

De materielle grunde til udstedelse af en europæisk bevissikringskendelse, herunder overholdelse af kriterierne i artikel 6, kan, jf. stk. 2, kun påklages ved en domstol i udstedelsesstaten. Udstedelsesstaten skal sikre, at retlige garantier, der er anvendelige i tilsvarende nationale sager, tillige er anvendelige i relation til sådanne klager.

Medlemsstaterne skal sikre, at de tidsfrister, der gælder for indgivelse af klage, anvendes på en måde, der giver alle berørte parter adgang til effektive retsmidler.

Hvis der klages i fuldbyrdelsesstaten, skal den judicielle myndighed i udstedelsesstaten underrettes herom og om grundene til klagen, således at udstedelsesmyndigheden kan fremkomme med de argumenter, den finder nødvendige. Den pågældende myndighed skal informeres om udfaldet af klagen.

Både udstedelses- og fuldbyrdelsesstaten skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at lette udøvelsen af klageretten, navnlig ved at give de berørte parter de relevante oplysninger.

Fuldbyrdelsesstaten kan suspendere overførslen af bevismateriale, mens udfaldet af en klage afventes.

Artikel 20 vedrører udstedelsesstatens pligt til at refundere udbetalte erstatningsbeløb til fuldbyrdelsesstaten.

I henhold til artikel 21 skal medlemsstaterne træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at medlemsstaterne uden videre formaliteter kan fuldbyrde en europæisk bevissikringskendelse, når de ønskede edb-data er lagret i et informationssystem på en anden medlemsstats område, men er lovligt tilgængelige for en fysisk eller juridisk person på fuldbyrdelsesstatens område ved hjælp af et elektronisk kommunikationsnetværk, og de ønskede edb-data vedrører en tjeneste, som den pågældende fysiske eller juridiske person har leveret på fuldbyrdelsesstatens område til en fysisk eller juridisk person på samme stats område.

Medlemsstaterne skal ligeledes træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at deres nationale lovgivning, hvad angår edb-data på deres område giver en anden medlemsstat mulighed for at træffe de ovennævnte foranstaltninger.

Artikel 22 vedrører overvågningen af rammeafgørelsens effektivitet.

Artikel 23 regulerer forholdet mellem rammeafgørelsen og andre retlige instrumenter på området.

Det fremgår af bestemmelsen, at rammeafgørelsen – uden at det berører forbindelserne mellem medlemsstaterne og tredjelande – skal sameksistere med eksisterende retlige instrumenter, når disse instrumenter angår anmodninger om gensidig retshjælp vedrørende bevismateriale, der er omfattet af rammeafgørelsens anvendelsesområde.

Det fremgår endvidere, at udstedelsesmyndigheden skal sætte sin lid til den europæiske bevissikringskendelse, når samtlige de anmodede genstande, dokumenter og data falder inden for rammeafgørelsens anvendelsesområde. Udstedelsesmyndigheden må dog anvende en anmodning om gensidig retshjælp, hvis anmodningen er en del af en større forespørgsel, eller hvis udstedelsesmyndigheden vurderer, at dette vil lette samarbejdet i den konkrete sag.

Medlemsstaterne vil fortsat kunne indgå bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger, hvis disse aftaler eller ordninger udvider rammeafgørelsens mål og indebærer yderligere forenkling af procedurerne for bevisoptagelse, der falder ind under rammeafgørelsens anvendelsesområde.

Artikel 24 fastslår, at anmodninger om gensidig retshjælp modtaget før [...] fortsat skal behandles efter de eksisterende regler om gensidig retshjælp i straffesager.

Artikel 25 og 26 vedrører gennemførelse og ikrafttræden.

3. Gældende dansk ret

De typiske former for anmodninger om retshjælp angår i praksis uden- og indenretlig afhøring af mistænkte/sigtede/tiltalte/vidner, ransagning, beslaglæggelse, edition, forkyndelse af domme, retsmødeindkaldelser, anklageskrifter og bødeforlæg samt oplysninger om domme.

Forslaget til rammeafgørelse om en europæisk bevissikringskendelse omfatter ikke forkyndelse af domme, retsmødeindkaldelser, anklageskrifter samt bødeforlæg, og forslaget tager som udgangspunkt heller ikke sigte på egentlig afhøring af mistænkte mv., jf. herved rammeafgørelsens

artikel 3. Derimod omfatter forslaget efter artikel 3 anmodninger om retshjælp til fremskaffelse af bevismateriale, som indbefatter, at der foretages ransagning, beslaglæggelse eller edition.

I det følgende beskrives derfor retsplejelovens almindelige bestemmelser for foretagelse af ransagning, beslaglæggelse og edition, idet disse bestemmelser i dag skal være opfyldt for, at danske myndigheder vil kunne imødekomme udenlandske anmodninger om retshjælp på disse områder, jf. pkt. 3.1.-3.2. Det bemærkes, at fremskaffelse af bevismidler i henhold til rammeafgørelsen – set i forhold til gældende ret – også må antages efter omstændighederne at ville kunne berøre andre af retsplejelovens bestemmelser om tvangsforanstaltninger i strafferetsplejen, og disse regler er derfor kort omtalt under pkt. 3.3. For så vidt angår gennemførelsen af udenlandske retshjælpsanmodninger i straffesager, herunder Danmarks internationale forpligtelser til at yde sådan retshjælp, beskrives dette under pkt. 3.4.

Der vil derimod ikke – i modsætning til det grundnotat, som er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 19. juli 2004 og til Folketingets Retsudvalg den 15. juli 2004 – blive givet en beskrivelse af de gældende regler om udveksling af oplysninger om strafbare forhold (officielle udskrifter fra strafferegisteret), idet det foreliggende udkast til rammeafgørelse ikke omfatter udveksling af oplysninger fra strafferegistre.

3.1. Ransagning

De gældende regler om ransagning findes i retsplejelovens kapitel 73 (§§ 793-800).

Af lovens § 793 følger, at politiet kan foretage ransagning af boliger og andre husrum, dokumenter, papirer og lignende samt indholdet af aflåste genstande og andre genstande samt lokaliteter uden for husrum. Undersøgelser af lokaliteter eller genstande, som er frit tilgængelige for politiet, er ikke omfattet af reglerne i lovens kapitel 73.

Ransagning af husrum, andre lokaliteter eller genstande, som en mistænkt har rådighed over, må kun foretages, hvis den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og ransagningen må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen. Hvis der er tale om ransagning af boliger og andre husrum, dokumenter, papirer og lignende samt indholdet af aflåste genstande, kræves det tillige, enten at sagen angår en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængselsstraf, eller at der er bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen eller genstande, der kan beslaglægges, kan findes ved ransagningen. Findes der under ransagningen hos en mistænkt skriftlige meddelelser eller lignende, som hidrører fra en person, der efter reglerne i lovens § 170 (dvs. præster i folkekirken eller andre trossamfund, læger, forsvarere og advokater) er udelukket fra at afgive forklaring som vidne i sagen,

eller som efter lovens § 172 (dvs. redaktører og redaktionelle medarbejdere) er fritaget herfor, må der ikke foretages ransagning af materialet, jf. i det hele retsplejelovens § 794.

Ransagning af husrum, andre lokaliteter eller genstande, som en person, der ikke er mistænkt, har rådighed over, er ikke omfattet af reglerne i kapitel 73, såfremt den pågældende meddeler skriftligt samtykke til ransagningen eller der i tilslutning til opdagelsen eller anmeldelsen af en forbrydelse gives samtykke af den pågældende. I øvrigt må ransagning hos en person, der ikke er mistænkt kun ske, hvis efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængselsstraf, og der er bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen, kan findes ved ransagningen. Hos personer, der efter reglerne i lovens § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne i sagen, er skriftlige meddelelser og lignende vedrørende den mistænkte og den pågældende person samt dennes notater og lignende vedrørende den mistænkte ikke genstand for ransagning. Hos personer, som er omfattet af § 172, er materiale, der indeholder oplysninger om forhold, som de pågældende er fritaget for at afgive forklaring om som vidne i sagen, ikke genstand for ransagning, jf. i det hele retsplejelovens § 795.

Efter retsplejelovens § 796 træffes afgørelser om ransagning af ”andre genstande og lokaliteter uden for husrum”, som en mistænkt har rådighed over, af politiet. I andre tilfælde træffes afgørelsen af retten, dog således at (også) politiet kan træffe beslutning om ransagning, hvis ransagningen er rettet imod husrum, lokaliteter eller genstande, som en mistænkt har rådighed over, og den pågældende samtykker til, at ransagningen foretages. Det samme gælder, hvis der i tilslutning til opdagelsen eller anmeldelsen af en forbrydelse skal ske ransagning af gerningsstedet, og den person, der har rådighed over vedkommende husrum mv., ikke er mistænkt, og det ikke er muligt straks at komme i kontakt med den pågældende. Der skal i så fald snarest muligt gives den pågældende underretning om ransagning.

Hvis undersøgelsens øjemed ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes, kan politiet træffe beslutning om at foretage ransagningen. Fremsætter den, mod hvis husrum mv. ransagningen retter sig, anmodning herom, skal politiet snarest muligt og senest inden 24 timer forelægge sagen for retten, der ved kendelse afgør, om indgrebet kan godkendes, jf. lovens § 796, stk. 3.

Ransagning er undergivet et proportionalitetsprincip, og det følger således af lovens § 797, at ransagning ikke må foretages, hvis det efter undersøgelsens formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som undersøgelsen må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb. Ved afgørelsen skal der tillige lægges vægt på, om ransagningen er forbundet med ødelæggelse eller beskadigelse af ting.

Det følger videre af lovens § 798, at ransagning skal ske så skånsomt, som omstændighederne tillader, herunder så vidt muligt uden at forårsage ødelæggelse eller beskadigelse, og uden ind-

grebet på grund af tidspunktet for foretagelsen eller den måde, hvorunder det foretages, giver anledning til unødigt opsig. Hvis den person, der har rådighed over husrummet mv., eller i dennes fravær andre personer træffes til stede, skal de pågældende gøres bekendt med ransagningens foretagelse og grundlaget herfor samt opfordres til at overvære ransagningen. Foretages ransagningen på grundlag af en retskendelse, skal denne på begæring forevises. Er der tale om et tilfælde, hvor undersøgelsens øjemed ville forspildes (jf. ovenfor) skal politiet vejlede den pågældende om adgangen til at få spørgsmålet indbragt for retten. Den person, der har rådighed over husrummet mv., kan kræve, at et af den pågældende udpeget vidne er til stede under ransagningen, medmindre tidsmæssige eller efterforskningsmæssige grunde taler herimod. Såfremt ransagningens øjemed gør det påkrævet, herunder hvis der lægges hindringer i vejen for ransagningens gennemførelse, kan politiet bestemme, at de personer, der træffes til stede, fjernes, mens ransagningen foregår. Træffes der ingen til stede, når en ransagning af boliger og andre husrum, dokumenter, papirer og lignende skal foretages, tilkaldes så vidt muligt to husfæller eller andre vidner til at overvære ransagningen. Den person, der har rådighed over husrummet mv. underrettes, såfremt der er foretaget ransagning efter reglen om ”øjemedets forspildelse”, om muligheden for at få spørgsmålet indbragt for retten.

Såfremt det er af afgørende betydning for efterforskningen, at ransagningen foretages, uden at den mistænkte eller andre gøres bekendt hermed, kan retten, hvis efterforskningen angår en forsætlig overtrædelse af nærmere angivne (alvorlige) bestemmelser i straffeloven, herunder kapitel 12 og 13 (om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv.), ved kendelse træffe bestemmelse herom, og om at reglerne om vidners tilstedeværelse mv. (jf. ovenfor) fraviges. Dette gælder dog ikke med hensyn til husrum mv., som nogen, der efter reglerne i lovens § 170 er udelukket fra eller efter reglerne i § 172 er fritaget for at afgive forklaring som vidne i sagen, har rådighed over. Der henvises i øvrigt nærmere til lovens § 799.

Endelig er der i lovens § 800 fastsat regler for anvendelsen af oplysninger om en lovovertrædelse, der ikke har dannet, og efter de ovennævnte regler heller ikke kunne danne grundlag for indgrebet. I et sådant tilfælde vil det ved ransagningen tilvejebragte materiale kunne anvendes af politiet som led i efterforskningen af den pågældende lovovertrædelse, men ikke som bevis i retten vedrørende lovovertrædelsen. Retten kan dog bestemme, at dette ikke skal gælde i et tilfælde, som er omfattet af reglen i lovens § 799 (jf. ovenfor), hvis nærmere angivne betingelser er opfyldt.

Byrettens afgørelse om ransagning kan indbringes for landsretten.

3.2. Beslaglæggelse og edition

De gældende regler om beslaglæggelse og edition findes i retsplejelovens kapitel 74 (§§ 801-807 d).

Efter retsplejelovens § 801 kan der bl.a. foretages beslaglæggelse til sikring af bevismidler.

Ifølge § 802, stk. 1, kan genstande, som en mistænkt har rådighed over, 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 de pågældende genstande kan tjene som bevis. Noget tilsvarende gælder i forhold til en person, der ikke er mistænkt, idet genstande, som den pågældende har rådighed over, vil kunne beslaglægges som led i efterforskningen af en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, hvis der er grund til at antage, at genstanden kan tjene som bevis, jf. retsplejelovens § 803, stk. 1.

Skriftlige meddelelser eller lignende fra en person, der efter reglerne i lovens § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne i sagen, kan ikke beslaglægges hos en mistænkt. Det samme gælder materiale, der er omfattet af § 172, når materialet indeholder oplysninger, som den pågældende efter § 172 er fritaget for at afgive forklaring om som vidne i sagen.

Efter retsplejelovens § 804 kan der som led i efterforskningen af en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, meddeles en person, der ikke er mistænkt, pålæg om at forevise eller udlevere genstande (edition), hvis der er grund til at antage, at en genstand, som den pågældende har rådighed over, kan tjene som bevis. Det følger af retspraksis, at allerede lagrede – dvs. historiske – teleoplysninger (hvorved forstås oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der har været sat i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat) kan kræves udleveret efter reglerne om edition, dog forudsat at de materielle betingelser i retsplejelovens § 781 (om indgreb i meddelelseshemmeligheden) er opfyldt.

Er en genstand udleveret til politiet efter pålæg om edition, finder reglerne om beslaglæggelse efter § 803, stk. 1, tilsvarende anvendelse, jf. herom ovenfor. Der kan ikke meddeles pålæg om edition, hvis der derved vil fremkomme oplysning om forhold, som den pågældende ville være udelukket fra eller fritaget for at afgive forklaring om som vidne, jf. §§ 169-172.

Beslaglæggelse og editionspålæg er undergivet et proportionalitetsprincip, og det følger således af lovens § 805, at sådanne indgreb ikke må foretages, hvis indgrebet står i misforhold til sagens betydning og det tab eller den ulempe, som indgrebet kan antages at medføre. Kan indgrebets øjemed opnås ved mindre indgribende foranstaltninger, herunder sikkerhedsstillelse, kan der med den, mod hvem indgrebet retter sig, træffes skriftlig aftale herom.

Afgørelse om beslaglæggelse og om pålæg af edition træffes af retten ved kendelse på begæring af politiet, jf. retsplejelovens § 806. Såfremt den, som indgrebet retter sig imod, har givet samtykke til indgrebet, træffes afgørelse om beslaglæggelse dog af politiet. Hvis indgrebets øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes, kan politiet – med mulighed for efterfølgende kontrol ved retten – træffe beslutning om beslaglæggelse og om edition, idet beslaglæggelse af visse trykte skrifter eller lyd- og billedprogrammer dog kun kan ske efter retskendelse.

Inden retten træffer afgørelse vedrørende lovligheden af en af politiet truffet beslutning om beslaglæggelse eller om edition i et tilfælde, hvor indgrebets øjemed ellers ville forspildes, skal der være givet den, mod hvem indgrebet retter sig, adgang til at udtale sig, jf. § 806, stk. 5. Ligeledes følger det af § 806, stk. 6, at inden retten træffer afgørelse om pålæg om edition skal der være givet den, der har rådighed over genstanden, adgang til at udtale sig. Denne bestemmelse finder dog ikke anvendelse, hvis rettens afgørelse skal danne grundlag for en international retsanmodning om edition.

Efter retsplejelovens § 807, stk. 1, iværksætter politiet beslaglæggelsen. Foretages beslaglæggelsen på grundlag af en retskendelse, skal denne på begæring forevises for den, som indgrebet retter sig imod. Foretages indgrebet i et tilfælde, hvor ”øjemedet ellers ville forspildes”, skal politiet vejlede den pågældende om adgangen til at få spørgsmålet indbragt for retten.

Politiet foranlediger, jf. § 807, stk. 2, ved henvendelse til den, som indgrebet retter sig imod, at en kendelse om edition opfyldes. Rettens kendelse skal på begæring forevises for den pågældende. Afviser den pågældende uden lovlig grund at efterkomme pålægget, kan de tvangsmidler, som fremgår af retsplejelovens § 178, anvendes.

Beslaglæggelse sker indtil videre, men indtil sagens afgørelse kan begæring om hel eller delvis ophævelse af beslaglæggelse fremsættes over for retten af den, der har interesse heri.

Det fremgår af § 807 d, at rådighedsberøvelse som følge af beslaglæggelse efter § 802, stk. 1, og § 803, stk. 1, bortfalder senest, når sagen er endeligt sluttet ved dom, påtaleopgivelse eller tiltalefrafald, medmindre det beslaglagte konfiskeres.

Byrettens afgørelse om beslaglæggelse kan indbringes for landsretten.

3.3. Andre former for strafprocessuelle tvangsindgreb

Som nævnt ovenfor under pkt. 3. vil fremskaffelse af bevismidler i henhold til rammeafgørelsen – set i forhold til gældende ret – efter omstændighederne også kunne berøre andre af retsplejelo-

vens bestemmelser om tvangsindgreb i strafferetsplejen (end ransagning, beslaglæggelse og edition).

Dette skyldes dels, at forslaget efter artikel 3, stk. 1, omfatter alle genstande, dokumenter og data, der kan bruges i straffesager (med undtagelse af nogle positivt opregnede tilfælde i artikel 3, stk. 2), dels at den europæiske bevissikringskendelse efter forslagets artikel 3, stk. 3, kan udstedes med henblik på fremskaffelse af eksisterende bevismateriale, der ellers falder ind under undtagelsesbestemmelsen i artikel 3, stk. 2, hvis bevismaterialet er blevet indsamlet før udstedelsen af kendelsen.

Som følge heraf vil en europæisk bevissikringskendelse bl.a. kunne omfatte allerede tilvejebragt bevismateriale, som udspringer af en gennemført afhøring af mistænkte, vidner mv., eller som har tilknytning til en gennemført bevisoptagelse fra en persons legeme, herunder udtagning af dna-prøver. I det sidstnævnte tilfælde vil det pågældende bevismiddel skulle være tilvejebragt i overensstemmelse med retsplejelovens bestemmelser om legemsundersøgelse, jf. herved lovens kapitel 72 (§§ 792-792 f). Af disse regler følger det bl.a., at der skal være en begrundet mistanke om, at den pågældende har gjort sig skyldig i en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, eller i en overtrædelse af straffelovens § 249, 1. led (om uagtsom legemsbeskadigelse), og at indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen, jf. lovens § 792 a, stk. 2.

Oplysninger om dna-prøver, som er udtaget som led i strafferetlig efterforskning, kan opbevares og videregives i overensstemmelse med reglerne i lov nr. 434 af 31. maj 2000 (*som ændret ved lov nr. 369 af 24. maj 2005*) om oprettelse af et centralt dna-profilregister. Det følger bl.a. af denne lovs § 5, at der til brug for identifikation af personer kan videregives oplysninger fra registeret til udenlandske domstole samt politi- og anklagemyndigheder til brug for offentlige straffesager, såfremt det i det enkelte tilfælde findes ubetænkeligt.

En europæisk bevissikringskendelse vil som følge af forslagets artikel 3, stk. 3, også kunne omfatte bevismateriale, som politiet har tilvejebragt på et tidligere tidspunkt gennem f.eks. aflytning af samtaler, eller som politiet har udarbejdet på grundlag af yderligere efterforskning, f.eks. via analyse af eksisterende genstande, dokumenter og oplysninger. Hvad angår det førstnævnte tilfælde, vil det pågældende bevismiddel skulle være tilvejebragt i overensstemmelse med retsplejelovens bestemmelser om indgreb i meddelelshemmeligheden, jf. herved lovens kapitel 71 (§§ 780 – 791 b). Dette betyder bl.a., at bevismidlet alene har kunnet fremskaffes (f.eks. gennem telefonaflytning), hvis der er bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelser eller foretages forsendelser til eller fra en mistænkt, hvis indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen, og efterforskningen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller angår en forsætlig overtrædel-

se af nærmere angivne bestemmelser i straffeloven og udlændingeloven, jf. retsplejelovens § 781, stk. 1.

Hvad særligt angår fremskaffelse af historiske teleoplysninger – dvs. oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der har været sat i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat) – henvises der til pkt. 3.2. ovenfor. Som det fremgår her, følger det af retspraksis, at sådanne oplysninger kan kræves udleveret (med tilbagevirkende kraft) efter reglerne om edition, men at det dog er en forudsætning, at de materielle betingelser i retsplejelovens § 781 er opfyldt.

3.4. Gennemførelse af udenlandske retshjælpsanmodninger

Retsplejeloven indeholder ikke særlige bestemmelser om gennemførelse af udenlandske anmodninger om retshjælp i form af fremskaffelse af bevismateriale, herunder ved foretagelse af ransagning, beslaglæggelse eller edition.

Danmark har imidlertid tiltrådt den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager (retshjælpskonventionen), og det følger af artikel 1 i konventionen, at de kontraherende parter forpligter sig til i overensstemmelse med konventionens bestemmelser i videst muligt omfang at yde hinanden bistand med henblik på retsforfølgning af forbrydelser.

Efter artikel 3 i konventionen skal den anmodede stat i overensstemmelse med national lovgivning efterkomme retsanmodninger, der vedrører en straffesag, og som fremsættes af den begærende stats judicielle myndigheder med henblik på fremskaffelse af beviser, herunder f.eks. beslaglæggelse eller udlevering af bevismateriale, akter eller dokumenter. Retshjælpskonventionens artikel 3 omfatter ikke udtrykkeligt bistand til gennemførelse af telefonaflytning eller andre efterforskningskridt, der ikke var aktuelle, da konventionen blev vedtaget i 1959. Det afhænger således af den nationale retsorden, om anmodninger vedrørende sådanne efterforskningskridt imødekommes, jf. herved Justitsministeriets vejledning af 5. december 2001 om behandlingen af anmodninger om gensidig retshjælp i straffesager (side 6)

Danmark har endvidere tiltrådt de tillægsprotokoller fra henholdsvis 1978 og 2001, som retshjælpskonventionen er blevet suppleret med. Tillægsprotokollerne indebærer navnlig en udvidelse af konventionens anvendelsesområde til også at omfatte fiskale forbrydelser (1978-tillægsprotokollen) og visse sager, som kan afgøres af administrative myndigheder (2001-tillægsprotokollen). Sidstnævnte tillægsprotokol indeholder desuden en række bestemmelser til udbygning af konventionens bestemmelser om bl.a. fremsendelse af retshjælpsanmodninger og udsættelse af gennemførelse af retshjælpsanmodninger, som nødvendiggør efterforskning.

Også Schengen-konventionen fra 1990, som indeholder nærmere – og i forhold til retshjælpskonventionen – videregående bestemmelser, er tiltrådt af Danmark, jf. lov nr. 418 af 10. juni 1997. Konventionen, som har til formål at supplere og lette anvendelsen af retshjælpskonventionen fra 1959, udvider området for gensidig retshjælp til bl.a. også at omfatte retsforfølgning for handlinger, der ifølge en eller begge kontraherende parter nationale ret betragtes som overtrædelser af bestemmelser, som kan afgøres af administrative myndigheder, hvis afgørelsen kan indankes for en domstol med kompetence i straffesager, jf. konventionens artikel 49. Efter konventionens artikel 50 skal der endvidere under nærmere angivne betingelser ydes gensidig retshjælp ved overtrædelser af fiskal lovgivning.

Danmark har sammen med de øvrige nordiske lande (Finland, Island, Norge og Sverige) indgået Den Nordiske Overenskomst af 26. april 1974 om gensidig retshjælp. Efter artikel 1 i overenskomsten fremsendes anmodninger om bevisoptagelse direkte mellem de pågældende landes judicielle myndigheder. Den nordiske overenskomst supplerer retshjælpskonventionen for så vidt angår fremsendelse af retsanmodninger, men overenskomsten regulerer ikke, i hvilket omfang retsanmodninger om ransagning og beslaglæggelse mv. skal imødekommes. Spørgsmål herom afgøres efter reglerne i Schengen-konventionens artikel 51.

Ud over retshjælpskonventionen og Schengen-konventionen har Danmark ratificeret en række andre konventioner, der indeholder bestemmelser om gensidig retshjælp i straffesager. For disse konventioner, herunder den europæiske konvention af 8. november 1990 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold (*Hvidvaskkonventionen*) og FN's konvention af 20. december 1988 om ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer (*FN-konventionen*), gælder, at anmodninger som hovedregel skal fremsendes mellem de centrale myndigheder, men at anmodninger i hastende tilfælde vil kunne fremsendes mellem de judicielle myndigheder.

FN-konventionen har selvstændig betydning i de tilfælde, hvor danske myndigheder i sager vedrørende overtrædelser af narkotikalovgivningen har behov for at fremsende anmodninger til lande, der ikke har tiltrådt retshjælpskonventionen. Det følger af konventionens artikel 11, at en part på anmodning fra en anden part, der har iværksat strafferetlig forfølgning, skal træffe de nødvendige foreløbige foranstaltninger som f.eks. fastfrysning eller beslaglæggelse med henblik på at forhindre handel med, overførsel af eller råden over formuegoder, som ville kunne tjene til at efterkomme anmodningen. Hvidvaskkonventionen anvendes som grundlag for en retsanmodning – eventuelt i kombination med retshjælpskonventionen – i den type sager, der er omfattet af konventionens anvendelsesområde.

Danmark har endelig tiltrådt EU-retshjælpskonventionen fra 2000, som indeholder bestemmelser om formkrav og fremgangsmåde ved udførelse af anmodninger om gensidig retshjælp samt ma-

terielle regler for anmodninger om visse særlige former for gensidig retshjælp. EU-retshjælpskonventionen er gennemført ved lov nr. 258 af 8. maj 2002. EU-retshjælpskonventionen er trådt i kraft i Danmark *den 23. august 2005*. Hvad angår tillægsprotokollen (fra oktober 2001) til EU-retshjælpskonventionen, er denne på nuværende tidspunkt ikke ratificeret af nogen af EU-medlemslandene.

Uanset at retsplejeloven ikke indeholder særlige bestemmelser om gennemførelse af udenlandske retsanmodninger om fremskaffelse af bevismateriale, antages det med støtte i retspraksis, at udenlandske begæringer om retshjælp i straffesager, som indebærer iværksættelse af efterforskningskridt i Danmark, herunder bl.a. i form af ransagning, beslaglæggelse og edition, kan imødekommes på grundlag af en analogisk anvendelse af de relevante bestemmelser i retsplejeloven, herunder reglerne om kompetencen til at træffe beslutning om tvangsindgreb, jf. herom ovenfor under pkt. 3.1.-3.3.

Dette indebærer bl.a., at en udenlandsk anmodning om iværksættelse af efterforskningskridt i form af f.eks. ransagning, beslaglæggelse eller edition, vil kunne imødekommes, hvis det pågældende efterforskningskridt kan iværksættes i forbindelse med en tilsvarende national strafferetlig efterforskning. Gennemførelse af udenlandske retshjælpsanmodninger er endvidere betinget af, at det forhold, som efterforskningen vedrører, er strafbart efter dansk lovgivning (krav om dobbelt strafbarhed), og at forholdet er undergivet offentlig påtale. I visse tilfælde er det desuden en forudsætning, at lovovertrædelsen kan medføre en nærmere angiven minimumsstraf (straffesammekravet).

Der gælder ikke efter de internationale konventioner en absolut pligt for det anmodede land til at gennemføre en anmodning om retshjælp i form af fremskaffelse af bevismateriale, herunder ved foretagelse af ransagning, beslaglæggelse eller edition.

Efter retshjælpskonventionens artikel 2 (sammenholdt med tillægsprotokollen fra 1978, artikel 2) kan anmodninger om retshjælp afslås, hvis anmodningen vedrører en forbrydelse, der af den anmodede stat betragtes som en politisk forbrydelse eller en forbrydelse, der har forbindelse med en politisk forbrydelse. Endvidere kan en anmodning afslås, hvis den anmodede stat finder, at imødekommelse af anmodningen vil kunne krænke den pågældende stats suverænitet, bringe dens sikkerhed i fare, stride mod dens almindelige retsprincipper eller skade andre livsvigtige interesser.

Den anmodede stat kan endvidere efter retshjælpskonventionens artikel 5 ved at afgive en erklæring til Det Europæiske Råds generalsekretær i forbindelse med undertegnelsen af konventionen eller ved deponeringen af sit ratifikations- eller tiltrædelsesdokument forbeholde sig, at retsanmodninger om ransagning eller beslaglæggelse kun skal efterkommes, når den forbrydelse, som

har givet anledning til retsanmodningen, er strafbar efter såvel den begærende som den anmodede stats lovgivning (litra a), eller den forbrydelse, som har givet anledning til retsanmodningen, kan medføre udlevering efter det anmodede lands lovgivning (litra b), eller at efterkommelsen af retsanmodningen er forenelig med den anmodede stats lovgivning (litra c).

Danmark har afgivet erklæring om, at en retsanmodning om ransagning eller beslaglæggelse vil kunne afslås, hvis betingelserne i artikel 5, litra a og c, i retshjælpskonventionen ikke er opfyldt i den konkrete sag.

For så vidt angår anmodninger om retshjælp i henhold til Schengen-konventionen, følger det af artikel 51, at de kontraherende parter ikke må stille andre betingelser for efterkommelse af retsanmodninger om ransagning og beslaglæggelse end, at den handling, der ligger til grund for retsanmodningen, efter begge kontraherende parter lovgivning skal kunne straffes med frihedsstraf eller sikkerhedsforanstaltning af en varighed på mindst 6 måneder, eller den skal efter den ene kontraherende parts lovgivning kunne straffes tilsvarende og efter den anden kontraherende parts lovgivning kunne afgøres som en overtrædelse af bestemmelser af administrative myndigheder, hvis afgørelse kan indankes for en domstol med kompetence i straffesager. Der kan endvidere stilles krav om, at efterkommelse af retsanmodningen skal være forenelig med den anmodede stats lovgivning.

Ifølge artikel 18 i Hvidvaskkonventionen gælder der tilsvarende muligheder for at afslå at imødekomme en retshjælpsanmodning.

De nævnte konventioner indeholder desuden nærmere bestemmelser om fremgangsmåden ved fremsendelse af retshjælpsanmodninger og om indholdet mv. heraf. Der kan herom bl.a. henvises til Justitsministeriets vejledning af 5. december 2001 om behandlingen af anmodninger om gensidig retshjælp i straffesager.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Retsplejeloven indeholder som nævnt ovenfor under pkt. 3 ingen særlige bestemmelser om gennemførelse af udenlandske begæringer om efterforskning i Danmark, herunder bl.a. i form af fremskaffelse af bevismateriale ved ransagning, beslaglæggelse og edition. Imidlertid antages det med støtte i retspraksis, at sådanne anmodninger fra udenlandske myndigheder på visse betingelser kan gennemføres her i landet efter en analogi af de relevante bestemmelser i retsplejeloven, herunder reglerne om kompetencen til at træffe beslutning om sådanne efterforskningsskridt.

Det vil imidlertid efter dansk ret ikke være muligt at anerkende og foretage direkte gennemførelse af udenlandske retsanmodninger i overensstemmelse med de regler, der følger af forslaget til rammeafgørelse.

Gennemførelse her i landet af en udenlandsk retsanmodning forudsætter, at der forinden indgribet iværksættes – og i overensstemmelse med retsplejelovens kompetenceregler – foretages en prøvelse af, om gennemførelsen af det pågældende indgreb er foreneligt med dansk ret, herunder om retsplejelovens materielle betingelser for foretagelse af indgrebet er opfyldt. Forslaget til rammeafgørelse indebærer imidlertid en forpligtelse til at træffe beslutning om at gennemføre en udenlandsk retsanmodning (i form af en bevissikringskendelse), hvis det i rammeafgørelsen nævnte certifikat er fremsendt og korrekt udfyldt. Danske myndigheder vil derfor i en række tilfælde ikke kunne foretage en prøvelse af, hvorvidt (nugældende) krav om dobbelt strafbarhed er opfyldt. Selvom Danmark i forbindelse med fuldbyrdelse af en bevissikringskendelse er ansvarlig for at vælge de foranstaltninger, som i henhold til dansk ret skal sikre fremskaffelsen af de i bevissikringskendelsen omhandlede genstande, dokumenter og data, og selvom foranstaltningerne skal foretages i overensstemmelse med gældende procedureregler i Danmark, forpligtes Danmark samtidig til at sikre, at samtlige foranstaltninger, der er anvendelige i en tilsvarende dansk sag, også er anvendelige med henblik på at fuldbyrde en bevissikringskendelse, samt at foranstaltninger, inklusive beslaglæggelse og ransagning, altid er tilgængelige med henblik på at fuldbyrde bevissikringskendelsen i det omfang kendelsen omhandler en forbrydelse, der er opregnet på den positiv-liste, som fremgår af artikel 16, stk. 2. Dansk politi vil med andre ord skulle ransage lokaliteter i Danmark, selvom en ransagning ikke nødvendigvis ville være mulig i en tilsvarende national sag, hvis forbrydelsen er omfattet af positiv-listen.

Den ordning, som forslaget til rammeafgørelse lægger op til, vil derfor kræve, at der fastsættes særlige regler herom i dansk ret, idet de materielle betingelser, der efter dansk ret vil skulle være opfyldt for at kunne foretage et tvangsindgreb i forbindelse med en udenlandsk retshjælpssag, ikke ved de forbrydelser, der er omfattet af positiv-listen i artikel 16, stk. 2, vil kunne opretholdes inden for anvendelsesområdet for forslaget til rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse. Dette gælder såvel med hensyn til det såkaldte kriminalitetskrav (dvs. betingelsen om, at den efterforskede kriminalitet skal være af en vis grovhed, stigende med intensiteten af det pågældende tvangsindgreb, f.eks. i form af et krav til strafferammen), som med hensyn til det såkaldte mistankekrav (dvs. den styrke, hvormed mistanken retter sig mod en mulig gerningsmand ligeledes varierende med indgrebets intensitet) samt for så vidt angår den såkaldte indikationsbetingelse (dvs. det konkrete behov for at anvende netop det pågældende tvangsindgreb i den aktuelle efterforskning). *Kravet om, at forholdet også er strafbart efter dansk ret, som i relation til internationale retshjælpsbegæringer indgår som en del af kriminalitetskravet, vil dog kunne opretholdes, hvis der er behov for ransagning og beslaglæggelse (og edition), og der er tale om en lovovertrædelse, som ikke er omfattet af den liste, som fremgår af forslagets artikel 16,*

stk. 2 (positiv-listen).

Forslaget giver desuden anledning til at overveje, om der i en gennemførelseslov må fastsættes regler om den europæiske bevissikringskendelses indhold og eventuelt også om dens form.

Ligeledes må det – inden for rammerne af rammeafgårelsen – overvejes at fastsætte nærmere regler om, under hvilke betingelser en europæisk bevissikringskendelse vil kunne anerkendes, samt hvorledes fuldbyrdelse heraf skal finde sted, jf. bl.a. rammeafgårelsens artikel 15 (om afslagsgrunde) og artikel 18 (om udsættelse af fuldbyrdelse). Også rammeafgårelsens artikel 17, hvori der opstilles en række frister for anerkendelse, fuldbyrdelse og overførsel af bevismateriale, giver anledning til lovgivningsmæssige overvejelser, og det samme gælder med hensyn til den procedure vedrørende klageadgang, der er foreslået i artikel 19, og med hensyn til artikel 20 om udstedelsesstatens ansvar.

For så vidt angår forslaget artikel 21 om domstolskompetence for edb-data lagret i et informationssystem på en anden medlemsstats område, vil også denne bestemmelse formentlig kræve lovændringer i Danmark.

Det vil endelig skulle overvejes, om der skal foretages visse ændringer af de gælder regler for videregivelse af oplysninger, som politiet er kommet i besiddelse af i forbindelse med efterforskning i en straffesag.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Kommissionens *oprindelige* forslag har været 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, Rigspolicehøfen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikede advokater, Datatilsynet, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitechefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet og Institut for Menneskerettigheder.

Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Politidirektøren i København og Politiforbundet i Danmark har oplyst, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

Præsidenten for Østre Landsret og Præsidenten for Vestre Landsret har bemærket, at spørgsmålet om, hvorvidt man fra dansk side bør tilslutte sig en ordning, som indebærer, at danske domstole skal medvirke til bevissikring til brug for straffesager i andre lande, selv om de pågældende bevissikringsskridt ikke ville være tilladt – eller i det enkelte tilfælde ikke kunne foretages – efter de gældende danske regler, såfremt der var tale om en straffesag i Danmark, er et spørgsmål af en sådan retspolitisk karakter, at de ikke finder at burde udtale sig herom.

5.1. Generelle bemærkninger til forslaget

Rigsadvokaten har bemærket, at han finder det tvivlsomt, om Kommissionens antagelse om, at det eksisterende samarbejde om bevisoptagelse er langsomt og ineffektiv, og at de forskellige nationale lovgivninger udgør hindringer for samarbejdet, uden videre er rigtig. Rigsadvokaten peger på, at nye regler om gensidig retshjælp bør afvente ikrafttrædelsen af og erfaringerne med EU-konventionen fra maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager og 2001-protokollen hertil.

Foreningen af Politimestre i Danmark har anført, at de eksisterende retshjælpskonventioner mv. fungerer tilfredsstillende i praksis, og at det må forventes, at samarbejdet vil kunne effektiviseres yderligere, når bl.a. EU-konventionen fra maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager og 2001-protokollen hertil træder i kraft. Igangsættelse af nye omfattende initiativer bør efter foreningens opfattelse afvente erfaringerne med disse instrumenter.

Advokatrådet fremhæver, at princippet om gensidig tillid, anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser truffet af en myndighed i en anden EU-medlemsstat uden nogen selvstændig kontrol i fuldbyrdelsesstaten giver anledning til væsentlige overvejelser i relation til det opstillede mål om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – navnlig vedrørende gensidig anerkendelse af afgørelser om strafprocessuelle tvangsindgreb under efterforskningen. Målsætningen om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed må efter Advokatrådets opfattelse også indebære, at borgere og virksomheder i EU-medlemsstaterne beskyttes mod uberettigede eller ikke-proportionale indgreb fra myndighedernes side. Gennemførelse af EU-regler bør således ikke efter Advokatrådets opfattelse føre til, at retssikkerhedsniveauet i medlemsstaterne sænkes til

laveste fællesnævner.

Advokatrådet peger endvidere på, at forudsætningen for anerkendelse og fuldbyrdelse i Danmark uden selvstændig prøvelse hos de danske myndigheder bør være, at der er sikkerhed for, at de retssikkerhedsgarantier, som gælder i Danmark, også er lovfæstede og praktiseres i de øvrige medlemsstater. Advokatrådet peger i den forbindelse på, at der ikke i forslaget er redegjort for retsstillingen i de 25 medlemsstater, men at det derimod fremgår, at forskellene mellem landenes lovgivning er en barriere for kriminalitetsbekæmpelsen. Efter Advokatrådets opfattelse er der store forskelle mellem beskyttelsesniveauet i de enkelte medlemsstater, uagtet alle stater er forpligtet til at overholde de garantier, der følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og som er væsentligt lavere end det generelle retssikkerhedsniveau i et land som f.eks. Danmark.

Advokatrådet fremhæver herudover, at forslaget ikke tager højde for, at de nationale regler om tvangsindgreb inden for strafferetsplejen består af et regelkompleks, der er baseret på sin egen indre sammenhæng og balance mellem hensynet til kriminalitetsbekæmpelse og hensynet til den enkeltes retssikkerhed.

For så vidt angår behovet for nye regler på området bemærker Advokatrådet, at Kommissionens forslag ikke indeholder en nærmere redegørelse for de problemer, som de eksisterende ordninger for gensidig bistand til bevisoptagelse i straffesager, giver anledning til.

Datatilsynet har bemærket, at forslaget – sammen med andre forslag om øget informationsudveksling inden for det politi- og strafferetlige samarbejde – aktualiserer behovet for at overveje et generelt og opdateret databeskyttelsesretligt instrument på området. I mangel af et mere generelt instrument på området finder Datatilsynet, at databeskyttelse i forbindelse med det planlagte intensiverede samarbejde bør omtales i selve forslaget til rammeafgørelse og ikke blot ved en henvisning til artikel 23 i EU-konvention fra maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager. Datatilsynet henviser i den forbindelse til, at Schengen- og Europol-konventionerne indeholder en særskilt regulering om beskyttelse og sikring af personoplysninger. Datatilsynet anbefaler, at der indsættes regler om f.eks. formålsbestemthed, sikker behandling af oplysninger og tilsyn med handlingerne i selve rammeafgørelsen.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at forslaget bygger på en forudsætning om, at de enkelte medlemsstater opfylder kravene i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ved udstedelsen af bevissikringskendelser. For det tilfælde, at enkelte eller flere af EU-medlemsstaterne anvender minimumskrav for at kunne foretage ransagning mv., som ligger under det niveau, man i Danmark finder retssikkerhedsmæssigt forsvarlig, fordi det måtte være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, kan det efter Instituttets opfattelse ikke udelukkes, at

Danmark ved at fuldbyrde en bevissikringskendelse uden forudgående prøvelse, kan ifalde et passivitetsansvar. I hvert fald såfremt der konkret er forhold i sagen, der tyder på, at retssikkerhedsgarantierne ikke er overholdt, og de danske myndigheder undlader at undersøge forholdet under processen i Danmark. Det er på den baggrund Instituttets opfattelse, at det bør overvejes at indføre mulighed for afvisning af en bevissikringskendelse, hvis fuldbyrdelse vil føre til et resultat, som strider mod fuldbyrdelsesstatens retsopfattelse, herunder hvis anerkendelsen eller fuldbyrdelsen må anses for at være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

5.2. Definitioner

Advokatrådet har ad forslaget artikel 2, litra c), hvorefter ”udstedelsesmyndighed” efter forslaget kan være den dommer, undersøgelsesdommer eller anklager, der ifølge national ret kan udstede en europæisk bevissikringskendelse, bemærket, at denne afgrænsning vil kunne indebære, at myndighederne i fuldbyrdelsesstaten i givet fald vil være forpligtet til at fuldbyrde f.eks. en ransagningskendelse udstedt af anklagemyndigheden i en anden medlemsstat uden, at der vil kunne foretages en reel domstolsprøvelse af, om ransagningen bør gennemføres. Efter Advokatrådets opfattelse rejser et sådant fravær af domstolskontrol spørgsmål i forhold til grundlovens § 72.

5.3. Anvendelsesområde

Rigsadvokaten bemærker, at de mange begrænsninger i rækkevidden af forslaget i praksis vil være vanskelige at håndtere, og at afgrænsningen af anvendelsesområdet formentlig vil føre til yderligere usikkerhed på et området, der for praktikere allerede i dag synes vanskeligt. Rigsadvokaten peger på, at en række meget praktisk anvendte bevisindsamlingsmetoder ligger uden for bevissikringskendelsens anvendelsesområde, jf. pkt. 1.6. i begrundelsen for forslaget, samtidig med at forslaget inden for sit anvendelsesområde er meget bredt, og at alle mulige tvangsindgreb og bevissikringsskridt kan komme på tale.

Advokatrådet peger på, at politiets (eksisterende) afhøringsrapporter efter artikel 3 kan udleveres og anvendes som bevismateriale i et tilfælde, hvor der ikke er adgang til at kræve den afhørte person genafhørt. Advokatrådet peger endvidere på, at der efter forslaget ikke stilles krav om, at en afhøringsrapport skal vedrøre samme sagsforhold, ligesom der ikke sondres mellem, om der er tale om afhøring af en sigtet eller et vidne, eller stilles krav om, at den afhørte er blevet vejledt om muligheden for senere udlevering af rapportmateriale. Advokatrådet anfører i den forbindelse, at de europæiske retssystemer tillægger politirapporter forskellig bevismæssig vægt, herunder at politirapporter efter dansk ret som hovedregel ikke kan anvendes som bevis under en retssag, at det efter dansk ret ikke kan tillægges selvstændig betydning, om tiltalte eller vidner under afhøring hos politiet har nægtet at udtale sig, og at det efter dansk ret ikke er muligt at tiltale vidner for at lægge hindringer i vejen for politiets efterforskning (ved at nægte at udtale sig til politiet).

I modsætning hertil kan politiafhøringer i andre europæiske lande tillægges større bevismæssig vægt, ligesom der i visse tilfælde er mulighed for at rejse tiltale for obstruktion af politiets arbejde.

5.4. Typer af retssager omfattet af den europæiske bevissikringskendelse

Advokatrådet finder, at formuleringen af artikel 4, litra b), om sager, der er anlagt af en administrativ myndighed vedrørende handlinger, der er strafbare, og hvor afgørelsen kan give anledning til en procedure ved en domstol, efterlader tvivl om det præcise anvendelsesområde for bevissikringskendelsen.

5.5. Betingelser for udstedelse af en europæisk bevissikringskendelse

Præsidenten for Københavns Byret finder, at det forhold, at der efter forslaget ikke vil kunne opretholdes et strafferammekrav som betingelse for at fuldbyrde en udenlandsk bevissikringskendelse kan give anledning til nærmere overvejelser.

Advokatrådet finder, at artikel 6, litra a), hvorefter en bevissikringskendelse kan udstedes, når de ønskede genstande, dokumenter og data er nødvendige og proportionale, er vag og upræcis. Advokatrådet peger således på, at de hensyn, der fremgår af bestemmelsen, ikke er sammenfaldende med de hensyn, der efter retsplejeloven indgår som betingelse for f.eks. ransagning, og at dette kan indebære, at danske myndigheder vil skulle gennemføre ransagning på et grundlag, som ikke ville være tilstrækkeligt til at gennemføre en ransagning efter dansk ret. Advokatrådet finder, at bevissikringskendelsen i praksis vil betyde, at beskyttelsen af borgeren i fuldbyrdelseslandet vil ligge på det niveau, som udstedelseslandets lovgivning sikrer.

Landsforeningen af beskikkede advokater har ligeledes påpeget, at bevissikringskendelsen giver mulighed for at foretage strafprocessuelle tvangsindgreb efter begæring fra andre EU-medlemsstater, som ikke vil kunne foretages efter danske strafprocessuelle regler. Foreningen bemærker i den forbindelse, at man ikke kan anbefale en justering af retsplejeloven med henblik på at gøre sådanne (danske) indgreb mulige.

5.6. Den centrale strafferegistermyndighed

Rigspolicefen har bemærket, at han ikke har bemærkninger til forslagets bestemmelser om officielle udskrifter fra strafferegistre (navnlig artikel 8).

5.7. Supplerende bevismateriale

Advokatrådet har anført, at bestemmelsen i forslaget artikel 9 om kendelse om supplerende bevismateriale giver den anmodende myndighed, som deltager i fuldbyrdelsen af bevissikringskendelsen, fuld kontrol over den praktiske gennemførelse af bevissikringsanmodningen, hvilket synes at rejse spørgsmål om, hvorvidt myndighedsudøvelsen fortsat reelt foretages af den fuldbyrdende stats myndigheder.

5.8. Betingelser for anvendelse af personoplysninger

Datatilsynet har bemærket, at det er uklart, hvad der reelt er indholdet i sidste del af artikel 10, stk. 1, om personoplysninger fremskaffet inden for rammerne af rammeafgørelsen til andre formål end nævnt i første afsnit. Datatilsynet finder det endvidere uklart, hvad der sigtes til med bestemmelsen i artikel 10, stk. 4, hvorefter artikel 10 ikke finder anvendelse på personoplysninger, som er tilvejebragt af en medlemsstat i medfør af denne rammeafgørelse, og som hidrører fra denne medlemsstat.

5.9. Anerkendelse og fuldbyrdelse uden yderligere prøvelse

Foreningen af Politimestre i Danmark finder, at den manglende mulighed for at afprøve, om gennemførelsen af den udenlandske retsanmodning vil være forenelig med dansk ret, er i strid med principper, som bør være grundlæggende for gennemførelsen af strafprocessuelle tvangsindgreb på områder, hvor lovgivningen endnu ikke er harmoniseret.

Advokatrådet bemærker, at den manglende adgang for den udførende myndighed til at foretage en selvstændig kontrol efter Advokatrådets opfattelse ikke er udtryk for gensidig tillid. Advokatrådet finder derimod, at der er risiko for, at princippet om gensidig tillid i realiteten bliver et skjold for den anmodende myndighed, som ikke behøver at redegøre nærmere for grundlaget for sin beslutning. Gensidig tillid bør efter Advokatrådets opfattelse være baseret på fuld åbenhed om grundlaget for beslutningen, og den anmodende medlemsstat bør således have fuld tillid til, at den udførende stats myndigheder alene vil nægte at gennemføre anmodningen, hvis den finder at være forpligtet og berettiget hertil.

Landsforeningen af beskikkede advokater finder det betænkeligt, at retsakter fra andre EU-medlemsstater skal anerkendes umiddelbart uden materiel prøvelse i fuldbyrdelseslandet.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at kravet om gennemførelse i Danmark af f.eks. en ransagningskendelse afsagt i en anden EU-medlemsstat efter dette lands lovgivning gør det yderst vanskeligt for en borger i fuldbyrdelsesstaten at forudsige sin retsstilling i forhold til et sådan indgreb i privatlivet. Efter Instituttets opfattelse er det tvivlsomt, om indgreb i retten til privatliv foretaget på grundlag af en europæisk bevissikringskendelse, vil kunne leve op til det legalitets-

krav, som følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 2.

Institut for Menneskerettigheder har endvidere anført, at det efter forslaget vil kunne forekomme, at danske myndigheder skal foretage beslaglæggelse af skrifter mv., herunder ikke offentliggjorte skrifter, uanset at der ikke er grundlag herfor efter dansk ret. Dette vil efter instituttets opfattelse åbne op for den mulighed, at danske myndigheder vil skulle efterkomme europæiske bevissikringskendelser om beslaglæggelse af ikke offentliggjorte skrifter, som ikke opfylder kravene til domstolsprøvelse i grundlovens § 77, hvorefter ansvar for ytringer skal udmøntes af domstolene.

5.10. Garantier for fuldbyrdelse (minimumsgarantier)

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at der ved forslagets artikel 12, stk. 1, litra b), er taget højde for, at princippet om forbud mod selvinkriminering, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 6, skal overholdes i forbindelse med fuldbyrdelsen af en europæisk bevissikringskendelse. Instituttet finder det endvidere positivt, at der i forslagets artikel 15 er taget højde for princippet om, at en person ikke kan dømmes to gange for samme forhold ("ne bis in idem"-princippet).

5.11. Afslagsgrunde

Rigspolitichefen finder, at der bør indsættes en afslagsgrund svarende til artikel 2 i retshjælpskonventionen fra 1959, hvorefter en anmodning om retshjælp kan afslås, hvis den vedrører en forbrydelse, der af den anmodede stat betragtes som en politisk forbrydelse eller en forbrydelse, der har forbindelse med en politisk forbrydelse, eller hvor den anmodede stat finder, at imødekommelse af anmodningen vil kunne krænke den pågældende stats suverænitet, bringe dens sikkerhed i fare, stride mod dens almindelige retsprincipper eller skade andre livsvigtige interesser. Rigspolitichefen har som baggrund for forslaget henvist til, at det er en forudsætning for efterretningstjenesternes modtagelse af oplysninger fra samarbejdsparter i ind- og udland, at sådanne oplysninger alene anvendes til efterretningsmæssig brug og ikke videregives til andre. Det vil således ofte være af afgørende betydning for efterretningstjenestens arbejde og effektivitet, at materiale fra tidligere og igangværende efterforskning ikke kompromitteres ved f.eks. at skulle indgå i en straffesag i ind- eller udland, herunder på grundlag af en europæisk bevissikringskendelse.

Advokatrådet har bemærket, at rækkevidden i forslagets artikel 15, stk. 2, litra b), om mulighed for at afvise fuldbyrdelse af en bevissikringskendelse, hvis der ifølge fuldbyrdelsesstatens lovgivning gælder immuniteter og privilegier, der gør det umuligt at fuldbyrde den europæiske bevissikringskendelse, ikke er ganske klar. Rådet peger herved på, at det synes usikkert, om kredsen af vidneudelukkede personer, jf. retsplejelovens §§ 169-172, vil være omfattet af bestemmel-

sen. Rådet finder det endvidere usikkert, om regler i dansk lovgivning, som udelukker anvendelse af oplysninger fra f.eks. et register i efterforskningsmæssig og strafferetlig sammenhæng, skal forstås som en ”immunitet”.

Institut for Menneskerettigheder finder, at det bør overvejes at indføre mulighed for at afslå at anerkende og fuldbyrde en europæisk bevissikringskendelse, hvis anerkendelse og fuldbyrdelse må anses for at være i strid med fuldbyrdelsesstatens retsopfattelse, herunder hvis det anses for stridende med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

5.12. Dobbelt strafbarhed

Præsidenten for Københavns Byret anfører, at det forhold, at der efter forslaget ikke vil kunne opretholdes et strafferammekrav som betingelse for at fuldbyrde en udenlandsk bevissikringskendelse kan give anledning til nærmere overvejelser.

Foreningen af Politimestre i Danmark og Advokatrådet har givet udtryk for betænkeligheder i forhold til, at der efter forslaget – efter en overgangsperiode – ikke kan opstilles krav om dobbelt strafbarhed.

Landsforeningen af beskikkede advokater tager afstand fra afskaffelse af kravet om dobbelt strafbarhed.

5.13. Klage

Præsidenten for Københavns Byret bemærker, at forslagets artikel 19, hvorefter de materielle forhold, der ligger til grund for en bevissikringskendelse, kun kan påklages til udstedelsesstaten, kan gøre det vanskeligt for personer, der er bosiddende i fuldbyrdelsesstaten, at udnytte klageadgangen, og det kan derfor overvejes, om der bør gennemføres tiltage med henblik på at lette klageadgangen.

Datatilsynet udtrykker betænkeligheder over for forslaget om, at de omhandlede genstande, dokumenter og data af udstedelsesmyndigheden kan kræves udleveret senest 60 dage efter fuldbyrdelsen af bevissikringskendelsen, selv om der i fuldbyrdelsesstaten er indgivet en klage i anledning heraf.

Advokatrådet finder, at forslaget om, at klage skal ske til en domstol i udstedelsesstaten, i en række tilfælde vil gøre det umuligt eller særdeles vanskeligt og bekosteligt at udnytte klageadgangen. Advokatrådet finder, at muligheden for at suspendere en udlevering af genstande mv. i 60 dag, hvis der indgivet klage, er en helt utilstrækkelig beskyttelse af den, indgrebet rettes imod.

Landsforeningen af beskikkede advokater bemærker, at såfremt forslaget gennemføres, bør der skabes mulighed for, at danske statsborgere kan få beskikket en advokat i forbindelse med en klage til en anden medlemsstats domstole.

6. Nærhedsprincippet

Formålet med forslaget er – ifølge Kommissionen – ved anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse at skabe et hurtigere og mere effektivt retligt samarbejde i straffesager og erstatte den eksisterende ordning for gensidig retshjælp i forhold til fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager. Kommissionen har ikke i forslaget redegjort nærmere for forholdet til nærhedsprincippet. Forslaget har som nævnt til formål at skabe et hurtigere og mere effektivt retligt samarbejde i straffesager. Forslaget vurderes på denne baggrund ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side har man fra starten været meget skeptisk over for Kommissionens forslag, som dog på en række *afgørende punkter* er blevet forbedret, *således at man nu fra dansk side generelt ser positivt på det foreliggende udkast til rammeafgørelse.*

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet er den 31. marts 2004 fremkommet med en foreløbig udtalelse om forslaget.

I sin foreløbige udtalelse opfordrer Europa-Parlamentet bl.a. til, at der i forslagets artikel 6 indføres et krav om, at udstedelsesstaten i bevissikringskendelsen skal godtgøre, at de ønskede genstande mv. er nødvendige og proportionale og ifølge udstedelsesstatens lovgivning vil kunne fremskaffes under lignende omstændigheder på udstedelsesstatens område samt vil kunne antages som bevis i den retssag, de rekvireres til. Europa-Parlamentet har endvidere foreslået, at der i artikel 9 indsættes et krav om begrundelse for, at udstedelsesstaten ønsker supplerende bevismateriale i tilknytning til den oprindelige bevissikringskendelse.

I forhold til artikel 10 om betingelser for anvendelse af personoplysninger anbefaler Europa-Parlamentet, at der indføres en bestemmelse om registrerede personers ret til at påberåbe sig de rettigheder om databeskyttelse, som måtte være hjemlet i enten udstedelsesstatens eller fuldbyrdelsesstatens nationale lovgivning.

Europa-Parlamentet foreslår endvidere, at der indsættes en række yderligere afslagsgrunde i forslaget artikel 15, idet Parlamentet finder, at anerkendelse og fuldbyrdelse af en bevissikringskendelse skal afslås, hvis udstedelsesstaten har anmodet en anden medlemsstat om at foretage retsforfølgning, hvis den pågældende lovovertrædelse er omfattet af amnesti i fuldbyrdelsesstaten, og denne stat har kompetence til at forfølge sagen, hvis den person, der er omfattet af kendelsen er under den kriminelle lavalder i fuldbyrdelsesstaten, hvis der er grund til at formode, at bevissikringskendelsen er udtryk for forfølgelse på grund af den pågældende persons køn, race, religion, etniske baggrund, nationalitet, sprog, politiske overbevisning eller seksuelle orientering, hvis fuldbyrdelsen vil strid mod fuldbyrdelsesstatens forfatningsmæssige regler om retfærdig rettergang, beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger samt foreningsfrihed, ytringsfrihed og pressefrihed, og hvis der er væsentlige grunde til at formode, at fuldbyrdelsen vil undergrave respekten for grundlæggende rettigheder og retsprincipper, jf. TEU artikel 6.

Endelig opfordrer Europa-Parlamentet til, at der aflægges rapport om anvendelse af rammeafgørelsen, navnlig med fokus på anvendelsen af retssikkerhedsgarantier, at EU-medlemsstaterne bestræber sig på, inden rammeafgørelsen om bevissikringskendelser træder i kraft, at nå til enighed om en rammeafgørelse om retssikkerhedsgarantier for sagsøgte, og at medlemsstaterne meddeler Rådets Generalsekretariat, hvilke nationale organer der er udpeget som udstedelsesmyndighed og fuldbyrdelsesmyndighed.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *15. november 2005*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Kommissionens forslag og et grundnotat om forslaget er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 19. juli 2004 og til Folketingets Retsudvalg den 15. juli 2004.

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005.

Dagsordenspunkt 6: Rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union (KOM(2004)328)

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

På baggrund af Rådets vedtagelse den 29. november 2000 at et program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager og i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere, fremlagde Kommissionen den 20. februar 2003 en grønbog om retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager i EU (KOM(2003)75). Efter at have modtaget skriftlige høringssvar til grønbogen fremsatte Kommissionen den 8. april 2004 et forslag til Rådets rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i EU (KOM(2004)328). Det forventes, at sagen vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 med henblik på en orientering om status for forhandlingerne samt eventuelt en overordnet drøftelse af retsgrundlaget. Sagen har lovgivningsmæssige konsekvenser og vurderes at have visse statsfinsansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side kan man generelt støtte en tilnærmelse af den strafprocessuelle lovgivning i medlemslandene, når dette er nødvendigt med henblik på at lette samarbejdet og den gensidige anerkendelse af retlige afgørelser i straffesager. Fra dansk side agter man at tage orienteringen om status for forhandlingerne til efterretning.

1. Baggrund

På sit møde i december måned 1998 godkendte Det Europæiske Råd en handlingsplan udarbejdet af Rådet og Kommissionen med henblik på gennemførelse af Amsterdam-traktatens bestemmelser om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Et af formålene med planen er, at der gennem fælles handling inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde skal iværksættes en intensiveret indsats for bl.a. at forebygge og bekæmpe organiseret kriminalitet, navnlig terrorisme, menneskehandel, overgreb mod børn, ulovlig våbenhandel, korruption samt svig. Målet skal bl.a. nås gennem et tættere samarbejde mellem medlemslandenes politimyndigheder og de retlige myndigheder.

Det fremgår af handlingsplanen, at der inden to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden bør iværksættes en proces med henblik på at forenkle procedurene for gensidig anerkendelse af kendelser og domme i straffesager.

I forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Tampere den 15.-16. oktober 1999 blev rammerne for det fremtidige arbejde med henblik på gensidig anerkendelse af kendelser og domme i straffesager fastlagt, jf. konklusionernes pkt. 33 og 37, der har følgende indhold:

”33. En øget gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme vil sammen med den nødvendige indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen kunne lette samarbejdet mellem myndighederne og fremme den retlige beskyttelse af den enkeltes rettigheder. Det Europæiske Råd støtter derfor princippet om gensidig anerkendelse, der efter dets mening bør være hjørnestenen i det retlige samarbejde inden for EU på både det civilretlige og det strafferetlige område. Princippet bør gælde for såvel domme som andre afgørelser truffet af retlige myndigheder.”

”37. Det Europæiske Råd anmoder Rådet og Kommissionen om inden december 2000 at vedtage et program med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse. I forbindelse med dette program bør der også sættes et arbejde i gang med hensyn til et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument og de aspekter af retsplejen, som det skønnes nødvendigt at vedtage fælles minimumsstandarder for, således at princippet om gensidig anerkendelse lettere kan gennemføres under overholdelse af medlemsstaternes grundlæggende retsprincipper.”

Rådet vedtog den 29. november 2000 i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere et program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager. I indledningen til programmet fastlægges følgende:

”Gensidig anerkendelse skal ikke kun gøre det muligt at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne, men også beskyttelsen af personers rettigheder.”

Det fremgår af artikel 6 i Traktaten om den Europæiske Union (TEU), at Unionen bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemslandene har til fælles.

I december 2000 underskrev Europa-Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet i fællesskab Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. EU's charter omfatter civile, politiske, økonomiske og sociale rettigheder, og sammenfatter medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og internationale forpligtelser.

Under henvisning hertil fremlagde Kommissionen den 20. februar 2003 en grønbog om retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager i EU (KOM(2003)75).

En række EU-lande, herunder Danmark, afgav i efteråret 2003 skriftlige høringssvar til grønbogen. Kommissionen afholdt endvidere i juni 2003 en offentlig høring om retssikkerhedsgarantier.

På denne baggrund har Kommissionen den 8. april 2004 fremlagt et forslag til Rådets rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union (KOM(2004)328).

Det fremgår af Kommissionens begrundelse for forslaget, at rammeafgørelsen udgør en konkretisering af målsætningen om at øge beskyttelsen af individuelle rettigheder. Forslaget er fremsat med henblik på at øge alle mistænkte og anklagedes rettigheder generelt, idet et ensartet beskyttelsesniveau for mistænkte og anklagede i EU skal gøre det lettere at anvende princippet om gensidig anerkendelse. Det fremgår endvidere af Kommissionens begrundelse, at forslaget ikke har til hensigt at duplikere de retssikkerhedsgarantier, der følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men snarere at fremme overholdelse af denne konvention ved at fastsætte fælles EU-standarder på området.

Kommissionen understreger, at forslaget til denne rammeafgørelse – der omhandler fem hovedområder – skal betragtes som et første skridt, idet Kommissionen forventer at fremsætte forslag om yderligere foranstaltninger til sikring af retssikkerhedsgarantier i de kommende år.

På mødet i Rådet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 forventes Rådet at blive orienteret om status for forhandlingerne af rammeafgørelsen. Herudover vil der muligvis også blive lagt op til en drøftelse af retsgrundlaget for forslaget til rammeafgørelse.

2. Indhold

Forslaget til rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union er fremsat med hjemmel i artikel 31, stk. 1, litra c (om sikring af forenelighed mellem medlemsstaternes gældende regler med henblik på at forbedre det retlige samarbejde i kriminalsager).

Forslaget har ifølge præamblen til formål at fastsætte nogle fælles minimumsstandarder for visse proceduremæssige rettigheder med henblik på at styrke den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og derigennem styrke den gensidige anerkendelse af afgørelser truffet i en medlemsstat.

Forslaget indeholder bestemmelser om minimumsstandarder inden for fem hovedområder:

- Adgang til juridisk bistand (artikel 2-5)
- Adgang til tolkning og oversættelse (artikel 6-9)
- Beskyttelse af særligt udsatte grupper (artikel 10-11)
- Underretning til pårørende m.v. samt konsulær bistand (artikel 12-13)

- Skriftlig underretning af mistænkte og anklagede om deres rettigheder (artikel 14)

Herudover indeholder forslaget bestemmelser om rammeafgørelsens anvendelsesområde (artikel 1), om evaluering og overvågning af rammeafgørelsens effektivitet og gennemførelse (artikel 15-16 og 18) samt om rammeafgørelsens ikrafttræden (artikel 19). Endelig indeholder rammeafgørelsen en klausul, der skal forhindre forringelser i forhold til det nationale beskyttelsesniveau (artikel 17).

Da det som nævnt forventes, at sagen alene vil blive fremlagt på rådsmødet med henblik på en orientering om status for forhandlingerne samt eventuelt en overordnet drøftelse af retsgrundlaget, har Justitsministeriet ikke foretaget en beskrivelse af de ændringer, som på nuværende tidspunkt overvejes i forhold til oprindelige forslag, der indeholder følgende bestemmelser:

2.1. Anvendelsesområde

Artikel 1 fastlægger rammeafgørelsens anvendelsesområde.

Det fremgår af stk. 1, at de proceduremæssige rettigheder gælder i alle straffesager, herunder ankesager, der finder sted i Den Europæiske Union.

Endvidere fremgår det af stk. 2, at rettighederne gælder for den mistænkte fra det tidspunkt, hvor den pågældende af de kompetente myndigheder underrettes om mistanken, til der falder endelig dom.

2.2. Adgang til juridisk bistand

Efter artikel 2 har den mistænkte person ret til juridisk bistand, hvis vedkommende ønsker det. Det fremgår af bestemmelsen, at retten til juridisk bistand gælder under hele straffesagen og i hvert fald indtræder, før den mistænkte svarer på spørgsmål i forbindelse med anklagen.

Artikel 3 pålægger medlemsstaterne at sikre, at der kan tilbydes juridisk bistand til visse nærmere opregnede mistænkte, der har et særligt behov herfor enten på grund af sagens karakter eller den mistænkte personlige forhold.

De personer, som medlemsstaterne er særligt forpligtede til at tilbyde juridisk bistand, er mistænkte, der varetægtsfængsles forud for retssagen, mistænkte, der formelt anklages for at have begået en kriminel handling, der indebærer en kompleks faktisk og retlig situation eller som sanktioneres med en hård straf, herunder hvis anklagen omfatter forhold med en strafferamme på mere end 1 års fængsel, mistænkte, der begæres udleveret, mistænkte, der er mindreårige og mis-

tænkte, der på grund af alder, mentale, fysiske eller følelsesmæssige tilstand forekommer ikke at være i stand til at forstå eller følge indholdet eller betydningen af retsforhandlingerne.

Artikel 4 fastlægger medlemsstaternes pligt til at sikre en effektiv juridisk bistand.

Det følger af stk. 1, at alene advokater (som defineret i artikel 1, stk. 2, litra a, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5 af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået) kan udøve den juridiske bistand.

Endvidere følger det af stk. 2, at medlemsstaterne skal sørge for, at der kan stilles en anden advokat til rådighed, hvis den givne juridiske bistand ikke findes at være effektiv.

Artikel 5 regulerer retten til gratis juridisk bistand.

Det følger af stk. 1, at medlemsstaterne – i de tilfælde, hvor der er en forpligtelse til at tilbyde juridisk bistand, jf. artikel 3 – som udgangspunkt skal bære omkostningerne ved den juridiske bistand helt eller delvist, hvis omkostningerne vil kunne medføre en urimelig økonomisk byrde for den mistænkte eller dennes pårørende. Efter stk. 2 kan medlemsstaterne dog efterfølgende få alle eller dele af omkostningerne dækket, hvis den mistænkte persons midler sætter vedkommende i stand til at yde et sådant økonomisk bidrag.

2.3. Adgang til tolkning og oversættelse

Artikel 6 regulerer retten til gratis tolkning.

Det fremgår af stk. 1, at en mistænkt person, som ikke forstår det sprog, der benyttes under retsforhandlingerne, skal tilbydes gratis tolkning. Den mistænkte skal endvidere om nødvendigt tilbydes gratis tolkning af den juridiske bistand under hele straffesagen, jf. stk. 2. Retten til gratis tolkning gælder for personer med hørelidelser eller taleproblemer, jf. stk. 3.

Artikel 7, stk. 1, fastslår, at en mistænkt person, som ikke forstår det sprog, der benyttes i retsforhandlingerne, skal tilbydes gratis oversættelse af relevante dokumenter. Beslutningen om, hvilke dokumenter, der behøver oversættelse, træffes af de kompetente myndigheder, idet den mistænkte advokat dog kan anmode om oversættelse af yderligere dokumenter, jf. artikel 7, stk. 2.

Artikel 8 og 9 regulerer oversættelsens og tolkningens nøjagtighed og kontrol heraf.

Det følger således af artikel 8, at medlemsstaterne skal sikre, at de oversættere og tolke, der anvendes, er tilstrækkeligt kvalificerede, og at der skal findes en ordning, så der kan stilles en anden oversætter eller tolk til rådighed, hvis oversættelsen eller tolkningen skønnes ikke at være nøjagtig. Med henblik på at sikre kvalitetskontrol med tolkningens nøjagtighed skal de retsforhandlinger, der foretages under anvendelse af tolk, optages på bånd eller video, jf. artikel 9. Hvis der opstår stridsspørgsmål, skal en afskrift af optagelsen stilles til rådighed for en hvilken som helst af parterne. Afskriften må alene benyttes til at kontrollere tolkningens nøjagtighed.

2.4. Beskyttelse af særligt udsatte grupper

Artikel 10, stk. 1, fastslår, at en mistænkt person, der ikke kan forstå eller følge indholdet eller betydningen af retsforhandlingerne på grund af sin alder, mentale, fysiske eller følelsesmæssige tilstand, skal have særlig opmærksomhed, således at der sikres en retfærdig rettergang.

De kompetente myndigheder skal overveje og skriftligt nedfælde behovet for særlig opmærksomhed under retsforhandlingerne, så snart der er noget tegn på, at den mistænkte er omfattet af artikel 10, stk. 1, jf. artikel 10, stk. 2. Endvidere skal medlemsstaterne sikre, at ethvert skridt der tages som en konsekvens af retten til særlig opmærksomhed, nedfældes skriftligt.

I artikel 11 fastlægges rettighederne for de mistænkte, der har ret til særlig opmærksomhed.

Det fremgår af stk. 1, at der skal foretages en lyd- eller videooptagelse af alle forhør af sådanne mistænkte, samt at en afskrift af optagelsen skal tilbydes en hvilken som helst af parterne, hvis der opstår stridsspørgsmål.

Ifølge stk. 2 skal der tilbydes lægehjælp, når det er nødvendigt.

Endelig fremgår det af stk. 3, at retten til særlig opmærksomhed efter omstændighederne kan omfatte retten til at have en tredjemand til stede under ethvert forhør, der foretages af politiet eller retslige myndigheder.

2.5. Underretning til pårørende m.v. samt konsulær bistand

Artikel 12 regulerer retten til at få pårørende m.v. underrettet om varetægtsfængsling.

Det fremgår af stk. 1, at en mistænkt, der er varetægtsfængslet, har ret til at få sin familie, personer, der sidestilles med familiemedlemmer, eller sin arbejdsgiver underrettet om tilbageholdelsen så hurtigt som muligt. De pågældende personer kan kontaktes af de kompetente myndigheder

under anvendelse af passende mekanismer, herunder konsulære myndigheder, hvis den vare-tægtsfængslede er statsborger i en anden stat og udtrykker ønske herom, jf. stk. 2.

Artikel 13 regulerer den tilbageholdtes ret til kontakt med konsulære myndigheder.

Det fremgår af stk. 1, at den tilbageholdte har ret til at få underrettet de konsulære myndigheder i sin hjemstat om tilbageholdelse så hurtigt som muligt samt ret til at tage kontakt til de konsulære myndigheder, hvis pågældende udtrykker ønske herom.

Endvidere fremgår det af stk. 2, at en tilbageholdt, der ikke ønsker bistand fra sin hjemstats konsulære myndigheder, som alternativ skal tilbydes bistand fra en anerkendt international organisation.

Endelig fremgår det af stk. 3, at en person, der ikke er statsborger, men har et længerevarende ophold i et EU-land, har ret til at få bistand fra dette EU-lands konsulære myndigheder på samme grundlag som dets egne statsborgere, hvis den pågældende person har god grund til ikke at ønske bistand fra de konsulære myndigheder i det land, hvor han er statsborger.

2.6. Skriftlig underretning af mistænkte og anklagede om deres rettigheder

Artikel 14 regulerer medlemsstaternes pligt til at sikre, at mistænkte personer underrettes skriftligt om deres rettigheder.

Efter stk. 1 skal alle mistænkte personer underrettes skriftligt om de proceduremæssige rettigheder, der er umiddelbart relevante for dem. Underretningen skal som minimum omfatte de rettigheder, der er fastsat i rammeafgørelsen.

Stk. 2 pålægger medlemsstaterne at sikre, at der udarbejdes en standardoversættelse af den skriftlige underretning på alle officielle EU-sprog. For at sikre ensartethed i medlemsstaten bør oversættelsen foretages centralt i hver enkelt stat.

Standardoversættelsen på de officielle EU-sprog skal opbevares på alle politistationer, således at arresterede personer kan få udleveret en kopi på et sprog, som den pågældende forstår, jf. stk. 3.

Det fremgår af stk. 4, at den skriftlige underretning om en mistænkt persons rettigheder i hvert enkelt tilfælde skal udarbejdes i to eksemplarer, der begge underskrives af både de retshåndhavende myndigheder og den mistænkte, hvis pågældende er villig dertil. Underskrifterne tjener

som bevis for, at underretningen har været tilbudt, udleveret og accepteret. Det ene underskrevne eksemplar beholdes af de retshåndhævende myndigheder og det andet underskrevne eksemplar beholdes af den mistænkte. Der bør indføres en note i myndighedernes protokol om, at den skriftlige underretning om rettigheder er blevet tilbudt, og om hvorvidt den mistænkte har været villig til at underskrive den eller ej.

2.7. Evaluering og overvågning af rammeafgørelsens effektivitet og gennemførelse

Det følger af artikel 15, stk. 2, og artikel 16, stk. 2, at rammeafgørelsens effektivitet jævnligt skal evalueres og overvåges under tilsyn af Kommissionen. Om evalueringerne afgives beretninger, der kan offentliggøres.

Med henblik på at gennemføre evaluering og overvågning pålægger artikel 15, stk. 1, og artikel 16, stk. 1, medlemsstaterne at indsamle og tilgængeliggøre data, herunder bl.a. statistikker om anvendelse af juridisk og konsulær bistand, tolkning og oversættelse.

2.8. Klausul mod forringelse af rettigheder

Artikel 17 indeholder en klausul, der skal forhindre forringelse af de nationale rettighedsniveauer. Det fremgår af bestemmelsen, at rammeafgørelsen ikke indebærer en begrænsning af eller fravigelse fra nogen af de rettigheder eller proceduremæssige garantier, som kan sikres i henhold til lovgivningen i de enkelte medlemsstater, og som yder et højere beskyttelsesniveau.

2.9. Ikrafttræden

Artikel 19 indeholder en bestemmelse om, at rammeafgørelsen skal træde i kraft på tyvendagedagen for offentliggørelse i Den Europæiske Unions Tidende.

3. Gældende ret

Under henvisning til at sagen alene forventes forelagt på rådsmødet med henblik på en orientering om status for forhandlingerne samt eventuelt en overordnet drøftelse af retsgrundlaget, har Justitsministeriet ikke medtaget en beskrivelse af gældende ret.

For en beskrivelse heraf kan der henvises til Justitsministeriets grundnotat om rammeafgørelsen, fremsendt til udvalget den 16. december 2004.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Udkastet til rammeafgørelse vurderes i den nuværende form at ville forudsætte, at der gennemføres visse lovændringer samt eventuelt ændring/tilføjelse af administrative regler i Danmark.

Statsfinansielle konsekvenser

Det er vurderingen, at forslaget til rammeafgørelse i den foreliggende udformning vil have visse statsfinansielle konsekvenser, navnlig som følge af den foreslåede bestemmelse i artikel 16 om indsamling af data. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt nærmere at vurdere omfanget af de statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget har sammen med et grundnotat været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre landsret, Præsidenten for Veste 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, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigspolitichefen, Det Kriminalpræventive Råd, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Datatilsynet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Advokatrådet, Translatørforeningen, Dansk Translatørforbund, Dansk Handel & Service, Dansk Industri, Amnesty International, Dansk Røde Kors og Institut for Menneskerettigheder.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Det Kriminalpræventive Råd, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Dansk Industri, Datatilsynet og Institut for Menneskerettigheder.

5.1. Generelt

Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret og Dommerfuldmægtigforeningen har oplyst, at de ikke finder anledning til at fremkomme med bemærkninger. Institut for Menneskerettigheder har oplyst, at de ikke har haft ressourcer til at udarbejde bemærkninger til forslaget.

Det Kriminalpræventive Råd og Dansk Industri har oplyst, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

Rigspolitichefen har tilkendegivet, at man er enig i den danske regerings høringssvar af 4. november 2003 vedrørende Kommissionens grønbog om retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager i EU (KOM(2003)75).

Politidirektøren i København har oplyst, at man er enig i de forhold, som Justitsministeriet påpeger i grundnotatet om forslag til Rådets rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union.

Foreningen af Politimestre i Danmark har oplyst, at foreningen finder det tvivlsomt, hvorvidt opfyldelsen af det af Kommissionen anførte formål med forslaget – ønsket om gennem en generel forøgelse af den mistænkte og anklagedes rettigheder at lette anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser truffet i en medlemsstat – gør det nødvendigt at fravige de gældende fortolkninger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er en del af dansk ret, og som efter foreningens opfattelse bør være grundlaget for retstilstanden inden for EU.

Foreningen af Politimestre i Danmark har i den forbindelse anført, at især bestemmelserne i forslagets artikel 3 (om juridisk bistand til mindreårige uanset sagens karakter), og artikel 9 (om lyd- eller videooptagelse af retsforhandlinger foretaget gennem en tolk) er unødigt vidtgående og vil give anledning til administrative problemer.

Politifuldmægtigforeningen har påpeget, at det er foreningens opfattelse, at langt de fleste af de rettigheder, som forslaget lægger op til, allerede tilgodeses i den gældende lovgivning.

Advokatrådet har tilkendegivet, at de finder det særdeles positivt, at der på EU-plan nu tages de første skridt i retning mod at sikre sigtede og tiltalte mindsterettigheder i straffesager. Efter Advokatrådets opfattelse har initiativerne hidtil udelukkende været fokuseret på behovet for øget samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder, og der har således kun i meget begrænset omfang været inddraget hensyn til beskyttelse af den enkeltes retssikkerhed. Advokatrådet ser på den baggrund gerne, at initiativet udvides, så forslaget kommer til at omfatte minimumsgarantier

vedrørende strafprocessuelle tvangsindgreb, som allerede er – eller forventes at blive – genstand for rammeafgørelser baseret på princippet om gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse uden selvstændig prøvelsesmulighed for det anmodede land.

Landsforeningen af beskikkede advokater har anført, at foreningen – uanset præambelbetragtning pkt. 11 – generelt er i tvivl om, hvorvidt forslaget vil indebære, at der sker en forringelse af retssikkerhedsniveauet i de lande, som generelt har et højere retlighedsniveau for mistænkte og tiltalte.

Derudover har **Landsforeningen af beskikkede advokater** anført, at foreningen finder, at rammeafgørelsen navnlig bør gælde for alvorlig kriminalitet, idet der særligt kan være behov herfor i denne type sager. Foreningen finder således ikke, at der skal være mulighed for at undtage særlige typer sager (f.eks. terrorsager).

Endelig har **Landsforeningen af beskikkede advokater** bemærket, at foreningen deler Danmarks forbehold for, om der i EU-regi overhovedet er hjemmel til at fastsætte de i rammeafgørelsen fastsatte regler.

5.2. Adgang til juridisk bistand (artikel 4 og 5)

Landsforeningen af beskikkede advokater har anført, at foreningen har betænkeligheder vedrørende artikel 4, stk. 2, hvorefter medlemsstaterne forpligtes til at stille en anden advokat til rådighed, hvis den givne juridiske bistand ikke findes at være effektiv. Foreningen har bl.a. anført, at en sådan bestemmelse vil kunne krænke det fortrolighedsforhold, der bør være mellem advokat og klient, ligesom bestemmelsen vil kunne misbruges til at udelukke ”besværlige” advokater.

Endvidere har **Landsforeningen af beskikkede advokater** anført, at det er foreningens opfattelse, at kun bistand ydet af uafhængige advokater lever op til de krav, der i givet skal være en minimumsgaranti.

Landsforeningen af beskikkede advokater har i relation til artikel 5 henvist til foreningens høringsvar fra 15. august 2003 vedrørende Kommissionens grønbog ”Retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager i EU”. Heraf fremgår det bl.a., at det er landsforeningens opfattelse, at det danske system, hvor også velstillede kan få beskikket en offentlig forsvarer, bør opretholdes. Derimod finder foreningen ikke, at den danske ordning, hvor staten har fuld regres hos den domfældte uden hensyntagen til betalingsevne, er rimelig. Foreningen finder det mere hensigtsmæssigt med en ordning, hvor domstolene i den konkrete situation udtrykkelig afgør, hvor stor en del af omkostningerne den domfældte vil skulle bære.

5.3. Optagelse af retsforhandlinger og forhør af mistænkte (artikel 9 og 11)

Domstolsstyrelsen har vedrørende artikel 9 (om optagelse af retsforhandlinger) og artikel 11 (om lyd- eller videooptagelse af forhør) påpeget, at disse tiltag vil indebære, at der skal opstilles video- eller lydoptageudstyr i mindst én retssal ved hver ret, hvorfor det vil være nødvendigt, at der tilføres yderligere ressourcer til domstolsområdet.

Politifuldmægtigforeningen har i relation til artikel 9 anført, at der ikke i praksis har været påvist situationer, der med afgørende vægt vil kunne tale for indførelse af et system med lydoptagelse af tolkning. Et sådan system vil efter foreningens opfattelse være meget bekosteligt og arbejdskrævende, og en regel om krav på udskrift vil kunne virke meget forsinkende i forbindelse med domsforhandlingen.

5.4. Retten til at underrette tredjeperson (artikel 12)

Foreningen af Politimestre i Danmark henleder opmærksomheden på, at medmindre udtrykket ”så hurtigt som muligt” i artikel 12 kan forstås som indeholdende en mulighed for, at underretning kan undlades i de tilfælde, hvor familiemedlemmer eller arbejdsgiver er mistænkte i den pågældende sag, eller det må forventes, at der skal foretages ransagning hos de pågældende, vil denne bestemmelse kunne give anledning til efterforskningsmæssige problemer.

5.5. Skriftlig underrettelse om rettigheder (artikel 14)

Politiforbundet i Danmark har bemærket, at det uden tvivl meget ofte ikke vil være muligt skriftligt at informere en mistænkt person om den pågældendes rettigheder, idet flere mistænkte må formodes at være endog meget modvillige til at modtage og underskrive meddelelsen. Det er Politiforbundets opfattelse, at det må anses for værende tilstrækkeligt, at politiet i enten rapporten eller døgnrapporten noterer, at underretningen er foretaget.

5.6. Pligt til at indsamle data (artikel 16)

Datatilsynet har anført, at de lægger til grund, at implementeringen af rammeafgørelsen ikke vil medføre, at ”personhenførbare” oplysninger gøres tilgængelig for tredjemand, herunder Europa-Kommissionen samt såvel danske som udenlandske myndigheder. Data, der videregives i medfør af bestemmelsen, bør hermed udelukkende være af statistisk karakter og således ikke vedrøre identificerbare fysiske personer. I det omfang implementeringen af bestemmelsen skulle nødvendiggøre videregivelse af personhenførbare oplysninger omfattet af § 7, stk. 1, og § 8 i persondataloven forudsætter Datatilsynet, at den fornødne tilladelse hertil vil blive indhentet i overensstemmelse med persondatalovens § 10, stk. 3.

6. Nærhedsprincippet

Det fremgår af Kommissionens begrundelse for forslaget, at rammeafgørelsen udgør en konkretisering af målsætningen om at øge beskyttelsen af individuelle rettigheder. Forslaget er fremsat med henblik på at øge alle mistænkte og anklagedes rettigheder generelt, idet et ensartet beskyttelsesniveau for mistænkte og anklagede i EU skal gøre det lettere at anvende princippet om gensidig anerkendelse. Det fremgår endvidere af Kommissionens begrundelse, at forslaget ikke har til hensigt at duplikere de retssikkerhedsgarantier, der følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men snarere at fremme overholdelse af denne konvention ved at fastsætte fælles EU-standarder på området.

Justitsministeriet finder på det foreliggende grundlag, at forslaget i dets nuværende form ikke kan anses for at være i strid med nærhedsprincippet, da det vil kunne medvirke til at styrke mistænkte og anklagedes rettigheder i medlemslandene og således vil kunne understøtte det straffretlige samarbejde.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side kan man generelt støtte en tilnærmelse af den strafprocessuelle lovgivning i medlemslandene, når dette er nødvendigt med henblik på at lette samarbejdet og den gensidige anerkendelse af retlige afgørelser i straffesager.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har afgivet udtalelse om forslaget til rammeafgørelse den 12. april 2005. Det følger heraf (med henvisning til en udtalelse fra Parlamentets Retsudvalg), at Europa-Parlamentet er enig i Kommissionens valg af retsgrundlag. Fastlæggelsen af fælles grundlæggende principper er efter Europa-Parlamentets opfattelse med til at øge medlemsstaternes tillid til hinandens retssystemer, og en rammeafgørelse synes at være et rigtigt instrument med henblik på at opnå dette mål.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *15. november 2005*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2004. Sagen var dog ikke på den endelige dagsorden for rådsmødet.

Dagsordenspunkt 7: Rammeafgørelse om deltagelse i en kriminel organisation

Revideret notat. Ændringerne er anført med kursiv.

Resumé

Kommissionen har fremlagt et forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af organiseret kriminalitet, som skal erstatte den gældende fælles aktion af 21. december 1998 om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater (98/733/RIA). Formålet med forslaget er at styrke den fælles indsats mod organiseret kriminalitet i EU, bl.a. gennem en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende strafbare handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation samt ved fastsættelse af mindstekrav til de strafferetlige sanktioner på området. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige om indre anliggender) den 1.-2. december 2005 vil lægge op til en drøftelse af spørgsmålet om, hvordan en kriminel organisation skal defineres (artikel 1) og spørgsmålet om, hvilke handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation som skal gøres strafbare (artikel 2). Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget skønnes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man generelt skeptisk over for forslaget.

1. Baggrund

Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog den 21. december 1998 en fælles aktion om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater (1998/733/RIA), som bl.a. pålagde medlemsstaterne at kriminalisere en række handlinger med forbindelse til deltagelse i kriminelle organisationer.

I meddelelse af 29. marts 2004 om visse foranstaltninger, der bør indføres til bekæmpelse af terrorisme og andre former for grov kriminalitet (KOM (2004) 221 endelig), fastslog Kommissionen, at der er behov for en yderligere styrkelse af EU's lovgivning vedrørende bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

Kommissionen foreslog bl.a., at der bør udarbejdes en rammeafgørelse til erstatning af den fælles aktion (1998/733/RIA), som kan sikre:

- en egentlig samordning af definitionen af strafbare handlinger i forbindelse med deltagelse i en kriminel organisation,

- indførelse af en særlig straf for ledelse af en kriminel organisation,
- fastsættelse af minimumssanktioner – både for fysiske og juridiske personer - for strafbare handlinger i forbindelse med deltagelse i en kriminel organisation,
- udarbejdelse af fælles regler om særlige skærpende og formildende omstændigheder på området,
- bedre samarbejde og koordination mellem medlemsstaternes retslige myndigheder vedrørende kriminelle organisationer, og
- bedre overensstemmelse mellem EU's lovgivning vedrørende kriminelle organisationer og FN's konvention af 15. november 2000 om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet (den såkaldte Palermo-konvention).

Kommissionen har i forlængelse heraf den 19. januar 2005 fremsat forslag til en rammeafgørelse om bekæmpelse af organiseret kriminalitet (KOM (2005) 6 endelig).

Forslaget er fremlagt under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Union (TEU), særlig artikel 29, hvoraf det fremgår, at Unionen har som mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og at dette mål bl.a. skal nås ved at forebygge og bekæmpe organiseret kriminalitet, artikel 31, stk. 1, litra e, hvoraf det fremgår, at det strafferetlige samarbejde mellem EU-landene bl.a. omfatter gradvis vedtagelse af foranstaltninger til fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for bl.a. organiseret kriminalitet samt artikel 34, stk. 2, litra b, hvoraf det fremgår, at Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen kan vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

2. Indhold

Formålet med forslaget er som nævnt ovenfor at styrke den fælles indsats mod organiseret kriminalitet i EU, bl.a. gennem en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende strafbare handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation samt ved fastsættelse af krav til de strafferetlige sanktioner på området.

Hovedelementerne i *det oprindelige* initiativ er:

- fastlæggelse af en definition af begrebet ”kriminel organisation”

- regler for, hvilke handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation som skal være strafbare. Sådanne handlinger omfatter efter forslaget lederskab af en kriminel organisation samt handlinger begået af enhver person, som forsætligt og med kendskab til enten formålet med organisationen og dennes almindelige kriminelle virksomhed eller dens hensigt om at begå strafbare handlinger aktivt deltager i organisationens kriminelle virksomhed
- fastsættelse af mindstekrav til maksimalstrafferammen for strafbare handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation, jf. ovenfor. Sådanne handlinger skal kunne straffes med henholdsvis 10 år (lederskab af kriminel organisation) og 5 år (handling begået af enhver person, som forsætligt og med kendskab til enten formålet med organisationen og dennes almindelige kriminelle virksomhed eller dens hensigt om at begå strafbare handlinger aktivt deltager i organisationens kriminelle virksomhed)
- krav om, at forbrydelser, som er omfattet af forslaget, og som begås inden for rammerne af en kriminel organisation, skal kunne straffes med strengere frihedsstraffe end dem, der ellers efter national ret kan anvendes for den pågældende forbrydelse
- mulighed for, at medlemslandene kan bestemme, at der kan ske strafnedsættelse i sager, hvor gerningsmanden har opgivet sin kriminelle virksomhed og samarbejder med myndighederne med henblik på at bidrage til sagens opklaring
- krav om, at juridiske personer kan gøres ansvarlige for handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation og straffes med effektive sanktioner
- krav om, at medlemsstaterne – som minimum – skal have såkaldt strafferetlig jurisdiktionskompetence (dvs. skal kunne foretage strafferetlig forfølgning) i de tilfælde, hvor en strafbar handling helt eller delvis er begået på dens område, uanset hvor den kriminelle organisation er baseret eller udfører sin kriminelle virksomhed
- regler om koordination af retsforfølgning og beskyttelse af og hjælp til ofre for organiseret kriminalitet.

Det bemærkes, at udkastet til rammeafgørelse under luxembourgsk og britisk formandskab har været behandlet på en række møder i Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet. Der er i forbindelse med disse møder fremkommet adskillige ændringsforslag til de enkelte bestemmelser i Kommissionens oprindelige forslag. Nedenstående gennemgang af bestemmel-

serne i forslaget er imidlertid – efter udarbejdelse af grundnotat om forslaget, som blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 20. april 2005 og til Folketingets Retsudvalg den 21. april 2005 – kun ændret i det omfang, det har betydning for de spørgsmål, der forventes behandlet af Rådet (retlige og indre anliggender) den 1. - 2. december 2005. Ændringerne er fremhævet med kursiv.

Forslaget indeholder mere specifikt følgende bestemmelser:

Forslagets artikel 1 definerer en "kriminell organisation" som en struktureret sammenslutning af en vis varighed bestående af mere end to personer, der handler i forening med henblik på at begå strafbare handlinger, som kan straffes med en frihedsstraf eller en sikkerhedsforanstaltning af en maksimal varighed på mindst fire år eller en strengere straf, med henblik på direkte eller indirekte at opnå en økonomisk eller anden materiel fordel.

Det fremgår af bestemmelsen, at udtrykket "struktureret sammenslutning" omfatter en sammenslutning, der ikke er vilkårligt dannet med henblik på umiddelbart at begå en strafbar handling, og hvis medlemmers roller ikke nødvendigvis er formelt defineret, hvis sammensætning ikke nødvendigvis er fast, og hvis struktur ikke nødvendigvis er nærmere fastlagt.

Artikel 2 fastsætter regler for, hvilke handlinger med forbindelse til deltagelse i *organiseret kriminalitet* som skal være strafbare i medlemsstaterne. *Ifølge bestemmelsen skal hver medlemsstat træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at enten de handlinger i forbindelse med en kriminell organisation, der er omhandlet i litra a og b, eller den type af handlinger, der er omhandlet i litra c, betragtes som strafbare handlinger.*

a) Handlinger bestående i at lede en kriminell organisation.

b) Handlinger begået af en person, som forsætligt og med kendskab til enten formålet med organisationen og dennes almindelige kriminelle virksomhed eller dens hensigt om at begå de pågældende strafbare handlinger aktivt deltager i organisationens kriminelle virksomhed, herunder ved at tilvejebringe oplysninger eller materielle midler, ved at rekruttere nye deltagere og ved enhver form for finansiering af dens aktiviteter, vel vidende, at denne deltagelse vil bidrage til udførelsen af denne organisations kriminelle virksomhed, selv når de strafbare handlinger ikke konkret føres ud i livet.

c) Handlinger begået af en person bestående i en aftale med en eller flere andre personer om at udføre en handling, som, hvis den føres ud i livet, vil være ensbetydende med, at der begås strafbare handlinger, der falder ind under artikel 1, selv hvis den pågældende person ikke deltager i selve udførelsen af handlingen.

Efter artikel 3 er medlemsstaterne forpligtet til at sikre, at den maksimale strafferamme for lederskab af en kriminell organisation som minimum er fængsel indtil 10 år. For andre handlinger med

forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation skal den maksimale strafferamme som minimum være fængsel indtil 5 år.

Det følger endvidere af artikel 3, stk. 2, at strafbare handlinger, som defineret i artikel 1, der begås inden for rammerne af en kriminel organisation, skal kunne straffes med strengere frihedsstraffe end dem, der ellers efter national ret kan anvendes for den pågældende forbrydelse.

Medlemsstaterne skal efter artikel 4 sikre, at der kan ske strafnedsættelse i situationer, hvor gerningsmanden opgiver sin kriminelle virksomhed og giver de administrative eller retslige myndigheder oplysninger, som de ikke kunne have skaffet sig på anden vis, og som kan bidrage til enten at forebygge eller begrænse virkningerne af den strafbare handling, at identificere eller retsforfølge medgerningsmænd, at fremskaffe bevismateriale, at fratage den kriminelle organisation ulovlige ressourcer eller udbytte af dens kriminelle aktiviteter, eller at forhindre at andre strafbare handlinger, som omfattet af rammeafgørelsens artikel 2, bliver begået.

Artikel 5 indeholder nærmere regler for juridiske personers strafansvar. Bestemmelsen forpligter bl.a. medlemsstaterne til at sikre, at juridiske personer kan gøres ansvarlige med hensyn til de handlinger, der er omhandlet i artikel 2, i det omfang handlingerne er begået på vegne af den juridiske person af en 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.

Det følger endvidere af artikel 5, stk. 2, at medlemsstaterne skal sikre, at juridiske personer også kan straffes i tilfælde, hvor f.eks. utilstrækkelig kontrol eller tilsyn fra den juridiske persons side har gjort det muligt for en person, der er underlagt den juridiske persons myndighed, at begå de nævnte lovovertrædelser.

Det anføres i artikel 5, stk. 3, at retsforfølgning af en juridisk person ikke udelukker, at en fysisk person retsforfølges parallelt hermed.

Ifølge artikel 6 er medlemslandene forpligtede til at sikre, at der overfor juridiske personer kan anvendes sanktioner, som er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har afskrækkende virkning, herunder bødestraf eller administrativt idømte bøder eller eventuelt andre sanktioner som f.eks. udelukkelse fra offentlige ydelser og tilskud og forbud mod at udøve kommerciel virksomhed.

Artikel 7, der indeholder bestemmelser om straffemyndighed, forpligter bl.a. medlemsstaterne til at have strafferetlig jurisdiktionskompetence (dvs. medlemsstaterne skal kunne foretage strafferetlig forfølgning) i tilfælde, hvor en strafbar handling helt eller delvis er begået på medlemssta-

tens område, uanset hvor den kriminelle organisation i øvrigt er baseret eller udfører sin kriminelle virksomhed.

I tilfælde, hvor flere medlemsstater har straffemyndighed, bestemmer artikel 7, stk. 2, at medlemsstaterne skal samarbejde med henblik på at afgøre, hvilken medlemsstat der skal foretage retsforfølgningen. Der skal i den forbindelse bl.a. tages hensyn til gerningsstedets beliggenhed, gerningsmandens og forurettedes nationalitet samt på hvilken medlemsstats territorium gerningsmanden blev fundet.

I henhold til artikel 8 skal medlemsstaterne sikre, at efterforskning eller strafforfølgning – i det mindste i de tilfælde, hvor de har territorial straffemyndighed – ikke er betinget af, at den forurettede har indgivet anmeldelse. Endvidere forpligtes medlemsstaterne til – ud over de foranstaltninger, der er fastsat i Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager (2001/220/RIA) – at træffe enhver mulig forholdsregel for at sikre passende hjælp til ofrets familie i forbindelse med straffesagen.

Artikel 9 bestemmer, at rammeafgørelsen erstatter den fælles aktion af 21. december 1998 om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater (98/733/RIA).

Artikel 10 og 11 vedrører gennemførelse og rapporter samt ikrafttræden.

Forslaget har været diskuteret på flere møder i Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet, hvor det bl.a. ikke er lykket at opnå enighed om definitionen af en kriminel organisation (artikel 1), eller om hvordan handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation skal gøres strafbare (artikel 2). På den baggrund har det britiske formandskab udarbejdet et alternativt forslag til artikel 1 og 2, og det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige om indre anliggender) den 1.-2. december 2005 vil lægge op til drøftelse af spørgsmålet om, hvordan en kriminel organisation skal defineres og spørgsmålet om, hvordan handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation skal gøres strafbare.

3. Gældende dansk ret

3.1. Generelt

Straffeloven indeholder ingen særskilt bestemmelse, som kriminaliserer deltagelse i en kriminel organisation.

Rammeafgørelsens anvendelsesområde er i artikel 1 angivet som strafbare handlinger med en strafferamme på fængsel af en maksimal varighed på mindst 4 år, som er begået med henblik på direkte eller indirekte at opnå en økonomisk eller anden materiel fordel.

En række bestemmelser i straffeloven må umiddelbart anses for omfattet af anvendelsesområdet. Det drejer sig bl.a. om menneskesmugling under særligt skærpende omstændigheder, jf. § 125 a, visse bestemmelser om pengefalsk, jf. §§ 166-167, dokumentfalsk af særlig grov karakter, jf. § 171, jf. § 172, stk. 2, grov narkotikakriminalitet, jf. § 191, rufferi (bagmandsvirksomhed i forhold til prostitution), jf. § 228, frihedsberøvelse for vindings skyld, jf. § 261, stk. 2, tyveri, underslæb, mandatsvig, afpresning, åger og skyldnersvig af særlig grov beskaffenhed, jf. §§ 276 og 278-283, jf. § 286, røveri, jf. § 288, hæleri af særlig grov beskaffenhed, jf. § 290, stk. 2, brugstyveri af motorkøretøj under særligt skærpende omstændigheder, jf. § 293 a, 2. pkt., industrispio-nage under særlig skærpende omstændigheder, jf. § 299 a og ophavsretskrænkelser af særlig grov karakter, jf. § 299 b.

I hvilket omfang straffelovsovertrædelser, som ikke direkte vedrører eller er beslægtet med berigelsesforbrydelser – men som i det konkrete tilfælde er begået med henblik på at styrke en kriminel organisations virksomhed – også er omfattet af rammeafgørelsens anvendelsesområde (jf. formuleringen ”indirekte at opnå en økonomisk eller anden materiel fordel”) fremstår på det foreliggende grundlag uklart. Såfremt dette er tilfældet, vil en række andre straffelovsovertrædelser ligeledes efter omstændighederne kunne være omfattet af rammeafgørelsen, herunder f.eks. en række forbrydelser mod liv og legeme, jf. straffelovens kapitel 25.

Det skal i øvrigt bemærkes, at det i en række vedtagne EU-rammeafgørelser er fastsat, at det skal anses for en skærpende omstændighed, hvis der er tale om en lovovertrædelse, som er begået inden for rammerne af en kriminel organisation. Der kan herved bl.a. henvises til rammeafgørelsen om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold (2002/946/RIA), som er gennemført i dansk ret ved ændringer i straffelovens bestemmelse om menneskesmugling (§ 125 a).

3.2. Straffelovens bestemmelser om forsøg og medvirken

Efter straffelovens § 21 straffes handlinger, som tilsigter at fremme eller bevirke udførelsen af en forbrydelse, når denne ikke fuldbyrdes, som forsøg.

I henhold til straffelovens § 23 omfatter den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd medvirker til at begå en lovovertrædelse. Tilskyndelse kan f.eks. bestå i, at nogen i ord eller gerning opfordrer, opmuntrer eller frister en anden til at

begå et strafbart forhold. Råd omfatter vejledning og vink, mens dåd omfatter al deltagelse i gerning.

For at straffe en person for medvirken efter straffelovens § 23 kræves, at den pågældende har haft forsæt til, at en forbrydelse bliver begået (forudsat, at der er tale om en forbrydelse, der kræver forsæt). Medvirkensforholdet skal være rettet mod en konkretiseret forbrydelse for at være strafbart, idet straffelovens § 23 ikke er en selvstændig straffehjemmel, men blot udvider gerningsindholdet i de enkelte straffebestemmelser. Hvis en person således ved tilskyndelse, råd eller dåd medvirker til at begå strafbare handlinger i almindelighed eller til at begå ikke nærmere konkretiserede forbrydelser af en vis art, kan der ikke straffes for medvirken efter § 23.

3.3. Straffelovens bestemmelser om sanktionsfastsættelse

Straffelovens § 80, stk. 1, bestemmer, at der ved straffens udmåling skal lægges vægt på lovovertrædelsens grovhed og på oplysninger om gerningsmanden, idet der samtidig tages hensyn til ensartethed i retsanvendelsen. Ved vurderingen af lovovertrædelsens grovhed skal der tages hensyn til den skade, fare og krænkelse, som er forbundet med lovovertrædelsen. For så vidt angår vurderingen af oplysninger om gerningsmanden skal der tages hensyn til dennes almindelige personlige og sociale forhold, dennes forhold før og efter gerningen samt dennes bevæggrunde til gerningen.

Straffelovens § 81 fremhæver en række forhold, som i almindelighed skal indgå som skærpende omstændigheder ved straffastsættelsen. Opregningen i § 81 er inddelt således, at § 81, nr. 1, retter sig mod virkningen af, at gerningsmanden tidligere er straffet for kriminalitet. § 81, nr. 2-6, angiver generelle forhold ved gerningen, der som udgangspunkt bevirker, at gerningens strafværdighed forøges. § 81, nr. 7-9, retter sig mod den skærpelse af en gernings strafværdighed, som normalt følger af, at gerningen er udvirket ved gerningsmandens misbrug af stilling, særligt tillidsforhold mv. eller udnyttelse af tredjemands underlegenhed. § 81, nr. 10-11, retter sig mod omstændigheder, som har tilknytning til gerningsmandens status af strafafsoner eller tidligere strafafsoner.

Det fremgår af § 81, nr. 2, at det i almindelighed indgår som skærpende omstændighed, at gerningen er udført af flere i forening.

Det følger endvidere af § 81, nr. 3, at det i almindelighed skal anses som skærpende omstændighed, at gerningen er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet. Det indebærer sædvanligvis, at der tale om professionel eller mere systematisk kriminalitet med flere personer indblandet, f.eks. organiseret økonomisk kriminalitet, narkotikakriminalitet, hælerivirksomhed eller

menneskesmugling. Det er ikke nødvendigt, at gerningsmanden har haft en særlig vigtig rolle ved planlægningen eller udførelsen af den omhandlede kriminalitet, og bestemmelsen vil efter omstændighederne kunne omfatte personer, der indtager mere underordnede funktioner i en kriminel organisation.

I straffelovens § 82 fastsættes en række forhold, som i almindelighed skal indgå som formildende omstændighed ved straffastsættelsen. Opregningen i § 82 er inddelt således, at § 82, nr. 1-2, angår gerningsmandens alder. § 82, nr. 3, vedrører overskridelse af grænserne for en objektiv straffrihedsgrund, f.eks. lovligt nødværge. § 82, nr. 4-11, retter sig mod omstændigheder ved gerningen eller gerningsmandens person henholdsvis under og efter gerningens foretagelse. § 82, nr. 12, vedrører betydningen af samtidig rettighedsfrakendelse mv. Endelig omhandler § 82, nr. 13-14, betydningen af sagsbehandlingstid og af den tid, der er gået, siden den strafbare handling blev foretaget.

Det fremgår af § 82, nr. 8, at det i almindelighed skal anses som formildende omstændighed, at gerningsmanden frivilligt har afværget eller søgt at afværge den fare, der er forvoldt ved den strafbare handling.

Efter § 82, nr. 9, skal det endvidere som hovedregel anses som formildende omstændighed, at gerningsmanden frivilligt har angivet sig selv og aflagt fuldstændig tilståelse.

Endelig foreskriver § 82, nr. 10, at det i almindelighed må anses som formildende omstændighed, at gerningsmanden har givet oplysninger, som er afgørende for opklaringen af strafbare handlinger begået af andre. Bestemmelsen er ikke begrænset til bestemte sagstyper, herunder sager, som gerningsmanden selv har været involveret i.

Straffelovens § 83 bestemmer herudover, at straffen kan nedsættes under den foreskrevne strafferamme, når oplysninger om gerningen, gerningsmandens person eller andre forhold afgørende taler herfor. Under i øvrigt formildende omstændigheder kan straffen bortfalde.

Bestemmelsen er ikke begrænset til omstændigheder, der foreligger ved den strafbare handlingens foretagelse. Også senere indtrådte omstændigheder kan bevirke strafnedsættelse eller strafbortfald, jf. eksempelvis de ovennævnte forhold omtalt i § 82, nr. 9-10. Spørgsmålet om, hvorvidt formildende omstændigheder ved gerningen, gerningsmandens person eller andre forhold skal føre til reduceret straf eller som følge af forholdets særlige karakter til strafbortfald, beror på en konkret vurdering.

Ved pådømmelsen af flere lovovertrædelser fremgår det af straffelovens § 88, stk. 1, at der i almindelighed skal fastsættes en fælles straf inden for den strengeste af de strafferammer, som kommer i betragtning. Efter § 88, stk. 1, 2. pkt., er der dog mulighed for, under særdeles skærpende omstændigheder, at fastsætte en straf der overstiger den strengeste relevante strafferamme med indtil det halve.

3.4. Strafansvar for juridiske personer

Der kan efter straffelovens § 306 pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel (§§ 25-27) for overtrædelser af straffeloven.

Det følger af straffelovens § 25, at juridiske personer kan straffes med bøde.

Endvidere følger det af straffelovens § 26, at strafansvar for selskaber m.v. omfatter enhver juridisk person, herunder bl.a. statslige myndigheder, medmindre andet er bestemt. Statslige myndigheder kan dog alene straffes i anledning af overtrædelser, der begås ved udøvelse af virksomhed, der svarer til eller kan sidestilles med virksomhed udøvet af private, jf. straffelovens § 27, stk. 2. Myndigheders bødeansvar omfatter således ikke handlinger, der må opfattes som led i myndighedsudøvelse.

Endelig følger det af straffelovens § 27, stk. 1, 1. pkt., at strafansvar for en juridisk person forudsætter, 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.

Uagtet det i bemærkningerne til lov nr. 474 af 12. juni 1996, der fastsatte reglerne om strafansvar for juridiske personer i straffeloven, er forudsat, at virksomhedsansvaret som udgangspunkt er det primære, udelukker bestemmelserne ikke, at der tillige rejses tiltale mod en eller flere fysiske personer. I Retsudvalgets betænkning over lovforslaget afgivet den 7. maj 1996 (Folketingstidende 1995-96, Tillæg B, side 784) er det i øvrigt anført, at Retsudvalgets flertal har bemærket sig, at der ikke med lovforslaget er tilsigtet en indskrænkning i den hidtidige praksis om, at såvel en virksomhed som en overordnet kan straffes.

Rigsadvokaten har ved meddelelse nr. 5/1999 fastsat nærmere retningslinier til anklagemyndigheden om valg af ansvarssubjekt i tilfælde, hvor anklagemyndigheden finder at kunne gennemføre en straffesag mod en juridisk person og en eller flere enkeltpersoner i anledning af samme forhold. Det fremgår heraf, at der som udgangspunkt rejses tiltale mod den juridiske person som sådan, men at der tillige kan være anledning til at rejse tiltale mod en eller flere fysiske personer, bl.a. såfremt den eller de pågældende har handlet forsætligt.

3.5. Straffemyndighed

Reglerne om dansk straffemyndighed er fastsat i straffelovens §§ 6-12. Dansk straffemyndighed omfatter bl.a. handlinger foretaget i den danske stat, jf. straffelovens § 6, nr. 1 (territorialprincippet). I bestemmelsen kan der ikke indlægges et krav om, at hele den kriminelle virksomhed er foretaget i den danske stat, for at der er dansk straffemyndighed. Når blot en del af virksomheden er foretaget her i landet, må forholdet antages at være undergivet dansk straffemyndighed efter bestemmelsen.

Det følger endvidere af straffelovens § 9, at i de tilfælde, i hvilke en handling strafbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge, betragtes handlingen tillige som foretaget dér, hvor virkningen er indtrådt eller tilsigtet at skulle indtræde (virkningsprincippet).

Herudover fastslår straffelovens § 8, at der efter omstændighederne er dansk straffemyndighed i forhold til handlinger foretagne uden for den danske stat, uden hensyn til, hvor gerningsmanden hører hjemme. Det gælder efter § 8, nr. 5, bl.a. handlinger uden for den danske stat, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen er omfattet af mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning.

3.6. Efterforskning og påtale

Efter retsplejelovens § 742 iværksætter politiet efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, der forfølges af det offentlige er begået.

Ingen af de i punkt 3.1. nævnte forbrydelser er undergivet privat påtale eller betinget offentlig påtale.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Udkastet til rammeafgørelse vurderes i den foreliggende udformning at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Efter Justitsministeriets vurdering giver det på det foreliggende grundlag anledning til tvivl, om den foreslåede artikel 2 vil kunne indeholdes inden for straffelovens regler om forsøg og medvirken. I det omfang dette ikke kan lægges til grund, vurderes bestemmelsen at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

I øvrigt bemærkes det, at strafferammekravene i forslagets artikel 3, stk. 1, vil nødvendiggøre ændringer af straffeloven, idet de foreslåede strafferammer henholdsvis for ledelse af og delta-

gelse i en kriminel organisation i en række tilfælde vil overstige strafferammen for de pågældende lovovertrædelser i dansk ret.

En gennemførelse af forslagets artikel 3, stk. 2, vil ligeledes kræve lovændringer, eftersom den omstændighed, at en forbrydelse er begået inden for rammerne af en kriminel organisation - efter dansk ret - ikke i sig selv kan medføre strafskærpelse udover den almindelige strafferamme, der gælder for den pågældende forbrydelse, jf. punkt 3.3 ovenfor.

De øvrige bestemmelser i forslaget til rammeafgørelse skønnes ikke at nødvendiggøre lovændringer.

Forslaget til rammeafgørelse skønnes ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos 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, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Københavns Universitet, Århus Universitet, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder.

Domstolsstyrelsen, Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Københavns Byret, Foreningen af Politimestre i Danmark Rigspolitiet, Københavns Politi, Aarhus Universitet og Institut for Menneskerettigheder har oplyst, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

Rigsadvokaten har anført, at han som udgangspunkt stiller sig positivt overfor forslag, der har til formål at styrke bekæmpelsen af organiseret kriminalitet.

Rigsadvokaten kan tilslutte sig, at forslaget indeholder bestemmelser, som, hvis de bliver vedtaget i den form, de er foreslået af Kommissionen, må antages at nødvendiggøre overvejelser om lovændringer. Det anføres således, at navnlig artikel 2 om strafbare handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation vil nødvendiggøre overvejelser om rækkevidden af straffelovens § 23 om medvirken samt om behovet for eventuelle særlige udvidede medvirkensregler.

Rigsadvokaten henstiller i øvrigt, at det under forhandlingerne om forslaget i videst muligt omfang søges præciseret og eksemplificeret, hvilke handlinger, der skal være omfattet af artikel 2, således at forslaget eventuelle merværdi set i forhold til den gældende fælles aktion af 21. december 1998 bliver klarlagt.

Landsforeningen af beskikkede advokater har anført, at definitionen af, hvad der udgør en kriminel organisation, er så bred, at ganske mange aktiviteter, som man normalt ikke ville forbinde med begrebet, falder ind under definitionen. Efterhånden har mange bestemmelser i straffeloven strafferammer på mindst 4 år. Tre unge, der i gentagelsestilfælde begår brugstyveri med hensyn til biler, jf. straffelovens § 293 a, vil således falde ind under definitionen på organiseret kriminalitet under forudsætning af, at de samme personer tidligere har stjålet biler sammen. Definitionen er så slap, at man kan spørge, om der er noget særligt grænseoverskridende i den beskrevne kriminalitet, og om det derfor er et anliggende, som det er nødvendigt for EU at regulere.

Det anføres videre, at indførelsen af en særlig straf for at lede en kriminel organisation eller deltage heri vil stride mod vores nugældende regler om forsæt, hvor man ikke kan straffes for en forbrydelse svarende til den engelske "conspiracy". Vi forudsætter i dansk strafferet, at man ikke uspecifikt kan straffes for at være med til et eller andet, der er meget bredt formuleret, men at ens forsæt skal kunne formuleres som forsæt til en bestemt forbrydelse, eventuelt i form af medvirken. Den danske medvirkenslære er fuldt tilstrækkelig til at ramme deltagelse i kriminelle aktiviteter.

Landsforeningen af beskikkede advokater finder, at strafferammerne for deltagelse i de pågældende aktiviteter på henholdsvis 5 år for deltagerne og 10 år for lederne er betænkelige, henset til den vage formulering af gerningsindholdet.

Endelig anføres det, at mulighederne for strafnedsættelse, hvis man samarbejder med myndighederne, formentlig er mere vidtgående end de nugældende bestemmelser i straffelovens § 82, nr. 8-11. Det er ikke altid, at man får de mest sandfærdige forklaringer ved at true sigtede med eksorbitante straffe, medmindre de fortæller, hvad myndighederne gerne vil høre om andre sigtede. Denne del af forslaget er formentlig primært inspireret af amerikansk ret. Det burde, før man fremsætter et sådant forslag, nærmere undersøges, hvilke fordele og ulemper, der er ved denne form for plea-bargaining.

Advokatrådet finder det grundlæggende ikke hensigtsmæssigt at gennemføre regler, medmindre der er dokumenteret et særligt behov herfor, og at der er grund til at tro, at nye regler vil være et egnet middel til løsning af det pågældende problem.

Advokatrådet savner en nærmere begrundelse både for behovet for det foreliggende forslag, herunder en redegørelse for på hvilke områder og i hvilke medlemslande, den gældende lovgivning er utilstrækkelig til, at sager, hvor der kan føres bevis for organiseret kriminalitet, kan føres til domfældelse.

Det fremgår af begrundelsen for forslaget, at der navnlig de seneste 10 år er sket en stærk stigning i organiseret kriminalitet, og at der er behov for et initiativ, der kan bekæmpe den organiserede kriminalitet. Der foreligger imidlertid ingen dokumentation hverken for stigningen, eller for at det foreliggende initiativ vil øge muligheden for at opklare sagerne og få gerningspersonerne dømt.

Efter Advokatrådets opfattelse er der ikke belæg for, at vedtagelsen af den foreliggende rammeafgørelse vil have nogen nævneværdig effekt på organiseret kriminelles aktiviteter. Den blotte kriminalisering af et område, som ifølge forslaget styres af professionelle og velorganiserede bagmænd, vil således næppe have nogen effekt.

Det afgørende for de kriminelle organisationer aktivitetsniveau må således forventes nærmere at være afhængig af opdagelsesrisikoen, som så vidt ses ikke øges mærkbart. Hertil kommer, at de typer af kriminalitet, der foregår i de kriminelle organisationer, i forvejen må antages at være kriminaliseret i antagelig samtlige medlemsstater. Der synes umiddelbart at være tale om symbollovgivning nærmere end regulering, der på væsentlig måde kan bidrage til kriminalitetsbæmpelsen i EU.

Advokatrådet anfører for så vidt angår artikel 1, at definitionen så vidt ses kun sigter til organisationer, der begår kriminalitet med henblik på at opnå økonomisk vinding. Afgrænsningen af, hvilke former for kriminalitet, der i fremtiden skal betragtes som organiseret kriminalitet, hvis den begås af en sammenslutning, kan give anledning til tvivl. Det bør således afklares, hvilke typer kriminalitet, der omfattes af definitionen.

Definitionen er efter Advokatrådets opfattelse for upræcis. Det er således ikke muligt med nogen større grad af sikkerhed at afgrænse, hvornår en organisation omfattes af definitionen. F.eks. er det usikkert, om definitionen omfatter en i øvrigt lovlig organisation, som begår strafbart forhold, eller om det er en betingelse, at formålet med organisationen udelukkende eller overvejende er at foretage kriminelle handlinger. Det er således f.eks. usikkert, om en dreng bande, der planlægger og begår en stribe indbrud, er omfattet.

Definitionen stiller ikke krav om et grænseoverskridende element. Rammeafgørelsen skal således efter sit indhold også finde anvendelse, hvis den omtalte dreng bandes kriminalitet er afgrænset til et sommerhusområde eller en mindre provinsby. Efter Advokatrådets opfattelse er det

imidlertid tvivlsomt, om motivudtalelserne fra Haag-programmet, der danner baggrund for rammeafgørelsen, har haft til hensigt at omfatte også rent lokale kriminalitetsproblemer uden noget grænseoverskridende element.

Definitionen synes desuden at indebære, at flere personer, der sammen planlægger f.eks. et røveri, ikke omfattes af definitionen, medmindre personkredsen allerede har begået andre lignende strafbare forhold, eller påtænker at begå sådanne i fremtiden. Afgrænsningen af sammenslutninger, der ”ikke er vilkårligt dannet med henblik på at begå en strafbar handling” overfor for andre tilfælde, hvor flere i forening planlægger eller gennemfører et strafbart forhold, er efter Advokatrådets opfattelse vanskelig at drage og kan give anledning til unødigt retsusikkerhed.

Med hensyn til artikel 2, litra a, om ledelse af en kriminel organisation, anfører Advokatrådet at, det ikke fremgår af rammeafgørelsen, om det er en betingelse, at den pågældende organisation har – eller har forsøgt – at begå en strafbar handling. Som rammeafgørelsen er formuleret er det imidlertid nærliggende at antage, at den blotte ledelse af en organisation med et kriminelt formål selvstændigt er kriminaliseret, og at det ikke er en betingelse, at organisationen har taget konkrete skridt til at begå et strafbart forhold. Rammeafgørelsen bør på dette punkt efter Advokatrådets opfattelse præciseres med henblik på at opnå retssikkerhed.

Artikel 2, litra b, bør efter Advokatrådets opfattelse præciseres, idet den nuværende formulering kan give anledning til tvivl om afgrænsningen af det strafbare område. Bestemmelsen henviser således til en persons aktive deltagelse i en kriminel organisations strafbare handlinger som ”defineret i artikel 1”. Artikel 1 indeholder imidlertid ikke nogen definition af strafbare handlinger, men alene en definition af, hvornår der er tale om en kriminel organisation.

Det fremgår endvidere af artikel 2, litra b, at en person vil kunne straffes for en aktiv handling (f.eks. herved af medlemmer til den pågældende organisation) uanset om organisationens strafbare handlinger ”ikke bliver udført”. Som bestemmelsen er formuleret synes det nærmest at være forudsat, at selve medlemskabet af organisationen – eller den blotte accept af at arbejde for organisationen – er selvstændigt kriminaliseret, uanset om organisationen begår et strafbart forhold.

Som bestemmelsen er formuleret synes den, der f.eks. hverver medlemmer, eller giver penge til en organisation, at kunne blive straffet også i tilfælde, hvor hovedmændene bag det strafbare forhold frivilligt træder tilbage fra den påtænkte handling, og dermed efter dansk ret ikke vil kunne straffes for forsøgshandlingen.

Advokatrådet peger på, at efter artikel 3 forpligtes medlemsstaterne til at gennemføre et straffniveau for de handlinger, der omfattes af rammeafgørelsen, der er væsentligt højere end en række af de strafferammer, der følger af den danske straffelov.

Rammeafgørelsen angiver ikke, at kravet om strafferammer indebærer krav til det konkrete straffniveau i de enkelte medlemsstater. For Danmarks vedkommende vil kravet således kunne imødekommes gennem en forhøjelse af strafferammerne for de forbrydelsestyper, der omfattes af rammeafgørelsen, uden at der herved tilsigtes en strafskærpelse i den konkrete strafudmåling.

En sådan form for lovgivning vil imidlertid ikke tjene noget formål.

Advokatrådet finder ikke, at der er behov for at foretage en sådan ensretning af strafferammerne i de 25 medlemsstater. Personer, der i Danmark dømmes for at have begået strafbare forhold som led i organiseret kriminalitet, vil allerede kunne idømmes en skærpet sanktion. Det bør efter Advokatrådets opfattelse overlades til den enkelte medlemsstat at fastsætte såvel den konkrete straf som strafferammen for den enkelte forbrydelse.

Straffelovrådet har i 2002 i en omfattende betænkning gennemgået strafferammerne i dansk ret, og der er siden gennemført ændringer, der har til formål at sikre balance mellem forskellige typer af kriminalitet. Gennemføres rammeafgørelsen vil denne balance blive forrykket yderligere, så berigelseskriminalitet vil være omfattet af strafferammer, der er væsentligt højere end tilfældet er i dag.

Advokatrådet opfordrer på den baggrund til, at man nøje at overvejer behovet for den foreslåede regulering nærmere og i den forbindelse indhenter oplysninger om, hvad det er for sagstyper og forhold, som ikke i dag kan bekæmpes effektivt, og om problemerne i givet fald vil blive løst gennem det foreslåede forslag.

Advokatrådet opfordrer endvidere til at fastholde, at spørgsmålet om sanktionsfastsættelse, herunder fastsættelse af strafferammer, fortsat bør være et nationalt anliggende, medmindre der konkret kan påvises afgørende hensyn, der gør det påkrævet at ensarte medlemsstaterne regler herom.

6. Nærhedsprincippet

I begrundelsen for forslaget er der af Kommissionen redegjort for de seneste års overvejelser vedrørende bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, herunder bl.a. EU's strategi for forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet for begyndelsen af det nye årtusind (2000/C 124(01)) samt Kommissionens meddelelse af 29. marts 2004 om visse foranstaltninger, der bør

indføres til bekæmpelse af terrorisme og andre former for grov kriminalitet.

I meddelelsen har Kommissionen lagt op til, at den gældende fælles aktion af 21. december 1998 om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater (1998/733/RIA) skal erstattes af en rammeafgørelse, som efter Kommissionens opfattelse vil gøre det muligt at sikre den nødvendige samordning af bekæmpelsen af kriminelle grupper.

Kommissionen er af den opfattelse, at målene for den planlagte retsakt ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne alene, men bedre kan gennemføres på unionsplan. Kommissionen finder således, at Unionen kan træffe foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. forslagens betragtning 7.

Efter regeringens opfattelse må nærhedsprincippet anses for overholdt, da formålet med forslaget er at styrke EU's indsats mod organiseret kriminalitet, der meget ofte er af grænseoverskridende karakter, gennem en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende strafbare handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation samt ved fastsættelse af krav til de strafferetlige sanktioner på området.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man generelt skeptisk over for forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har den 26. oktober 2005 afgivet udtalelse om forslaget til rammeafgørelse. I udtalelsen giver Parlamentet sin støtte til forslaget, idet Parlamentet dog samtidig foreslår både en række tilføjelser og en række ændringer heraf. Det drejer sig bl.a. om begrundelsen for rammeafgørelsen, om definitionen af en kriminel organisation, om de handlinger med forbindelse til en kriminel organisation der skal gøres strafbare, om sanktionerne, om de særlige omstændigheder der kan bevirke at straffene nedsættes, om juridiske personers ansvar, om jurisdiktion og koordination af retsforfølgningen og om beskyttelse af og hjælp til ofre. Det forslås bl.a., at der indføres standardiserede EU-statistikker, således at det samlede omfang af den organiserede kriminalitet kan blive belyst, ligesom det foreslås, at der iværksættes tiltag, der kan styrke bekæmpelse af organiseret kriminalitet på EU-plan.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen er sendt i skriftlig høring i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til rammeafgørelse er tillige med et grundnotat om sagen oversendt til Folketingets Europaudvalg den 20. april 2005 og Folketingets Retsudvalg den 21. april 2005.

Dagsordenspunkt 8: Status for EU's indsats mod terrorisme

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

EU's indsats mod terrorisme har gennem de seneste år løbende været drøftet i Rådet (retlige og indre anliggender) og blandt stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd, og der er i den forbindelse truffet beslutning om såvel overordnede rammer for indsatsen som konkrete tiltag på området. Som led i den løbende behandling af sagen forventes Rådet (retlige og indre anliggender) på mødet den 1.-2. december 2005 at godkende en ny overordnet strategi vedrørende terrorbekæmpelse samt en opdateret handlingsplan vedrørende EU's indsats mod terrorisme. Rådet forventes også at få forelagt en række afrapporteringer om status for indsatsen, herunder vedrørende opfølgningen på den erklæring, som blev vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender) på det ekstraordinære møde den 13. juli 2005 samt med hensyn til opfølgningen på det uformelle topmøde i Hampton Court den 27. oktober 2005. Det forventes desuden, at Rådet vil få forelagt et udkast til EU-strategi vedrørende bekæmpelse af radikalisering og rekruttering og en dertil knyttet handlingsplan med henblik på godkendelse heraf. Endvidere forventes der udarbejdet strategiske henstillinger inden for en række områder, som Rådet ligeledes vil få forelagt med henblik på godkendelse. Endvidere forventes Rådet at få forelagt en endelig rapport om peer-evaluering af de nationale antiterrorforanstaltninger, ligesom Rådet også forventes at få forelagt et udkast til nogle overordnede principper, der skal danne grundlag for det videre arbejde med at udforme en adfærdskodeks for velgørenhedsorganisationer som led i indsatsen mod terrorfinansiering. Endelig forventes Rådet til orientering at få forelagt en kommissionsmeddelelse om evnen til at håndtere et terrorangreb. Rådets drøftelser og rapporter forventes at indgå i en samlet rapport med henblik på forelæggelse for stats- og regeringscheferne på mødet i Det Europæiske Råd den 15.-16. december 2005. Sagen vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for de beskrevne tiltag i EU's indsats mod terrorisme.

1. Baggrund

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

I erklæringen tilsluttede Det Europæiske Råd sig generalsekretæren/den højtstående repræsentant Javier Solanas bestræbelser på at få integreret en efterretningskapacitet i Rådets Generalsekretariat vedrørende alle aspekter af terrortruslen, så der kan skabes et oplyst grundlag for EU's politik. Det Europæiske Råd opfordrede samtidig Javier Solana til at fremsætte sit forslag herom inden Det Europæiske Råds møde i juni 2004.

I erklæringen af 25. marts 2004 opfordrede Det Europæiske Råd endvidere Rådet (retlige og indre anliggender) til i samarbejde med Javier Solana og Kommissionen at aflægge en statusrapport til Det Europæiske Råd i juni 2004 om gennemførelse af de foranstaltninger, der er nævnt i erklæringen.

Som led i den generelle opfølgning på Det Europæiske Råds erklæring af 25. marts 2004 var bekæmpelse af terrorisme på dagsordenen for alle møder i Rådet (retlige og indre anliggender) i løbet af foråret 2004, idet Rådet navnlig drøftede status for gennemførelsen af de enkelte elementer i erklæringen.

I den forbindelse forelagde Javier Solana på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. juni 2004 en rapport om, hvordan en efterretningskapacitet kan integreres i Rådets Generalsekretariat, som Rådet godkendte. Javier Solana kom bl.a. med forslag til, hvordan der kan udarbejdes bedre og mere sammenhængende trusselsanalyser inden for rammerne af SitCen (et EU-overvågningscenter for bl.a. terrorisme).

Som opfølgning på Rådets drøftelser på dets møde 8. juni 2004 vedtog stats- og regeringscheferne på mødet i Det Europæiske Råd den 17.-18. juni 2004 en omfattende handlingsplan for EU's indsats mod terrorisme. Det Europæiske Råd besluttede samtidig fremover at se nærmere på gennemførelsen af handlingsplanen to gange årligt; første gang på Det Europæiske Råds møde i december 2004.

Med henblik på bl.a. at forberede Det Europæiske Råds halvårslige behandling af EU's indsats mod terrorisme har sagen ligeledes været sat på dagsordenen på de efterfølgende møder i Rådet (retlige og indre anliggender) 19. juli 2004, 25.-26. oktober 2004, 19. november 2004, 2.-3. december 2004 og 2.-3. juni 2005. På disse rådsmøder har henholdsvis formandskabet, Kommissionen og EU's antiterrorkoordinatør, Gijs de Vries, løbende orienteret om status for gennemførelsen af handlingsplanen for EU's indsats mod terrorisme.

På baggrund af de forudgående drøftelser i Rådet og i overensstemmelse med Det Europæiske Råds beslutning fra juni 2004 foretog Det Europæiske Råd på sit møde den 16.-17. december 2004 den første halvårsstatus for gennemførelsen af den samlede handlingsplan. I den forbindel-

se vedtog Det Europæiske Råd en række konklusioner om EU's videre indsats på området for terrorbekæmpelse.

I konklusionerne udtrykte Det Europæiske Råd tilfredshed med den reviderede EU-handlingsplan og afrapporteringerne om terrorbekæmpelse samt de fremskridt, der var gjort på området siden juni 2004. Det Europæiske Råd understregede dog samtidig behovet for iværksættelse af yderligere tiltag og opfordrede i den forbindelse Rådet til at opstille en langsigtet strategi og handlingsplan for radikaliserings og rekruttering af terrorister i juni 2005. Endvidere anmodede Det Europæiske Råd om at få forelagt en ny statusrapport for EU's indsats mod terrorisme på sit møde i juni 2005.

På sit møde den 16.-17. juni 2005 godkendte Det Europæiske Råd en opdateret EU-handlingsplan vedrørende bekæmpelse af terrorisme og en EU-strategi for bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Det godkendte ligeledes de retningslinier, som Rådet (retlige og indre anliggender) havde udstukket på sit møde 2.-3. juni 2005 med henblik på udformning af en strategi mod radikaliserings og rekruttering. Det Europæiske Råd godkendte rapporten om afslutning af peer-evalueringen af de 15 "gamle" medlemsstaters nationale antiterrorforanstaltninger og hilste oprettelsen af en analysekapacitet i rådssekretariatet velkommen. Endelig hilste Det Europæiske Råd vedtagelsen af dokumentet om iværksættelsen af rammekonceptet for FUSP (søjle 2) og terrorbekæmpelse velkommen.

Det Europæiske Råd gav på mødet i juni 2005 bl.a. udtryk for, at der skal udarbejdes en strategi og en handlingsplan vedrørende radikaliserings og rekruttering til terrorisme, at der skal ske opfølgning på henstillingerne fra peer-evalueringen af de nationale antiterrorforanstaltninger, at der skal ske fortsat gennemførelse af strategien vedrørende finansiering af terrorisme, herunder ved at der udformes en adfærdskodeks for at hindre misbrug af velgørenhedsorganisationer, samt at der skal ske en styrkelse af den politiske dialog om terrorisme med tredjelande.

Med henblik på bl.a. at efterkomme Det Europæiske Råds opfordringer fra juni 2005, er sagen om EU's indsats mod terrorisme sat på dagsordenen for det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005.

Rådet forventes i den forbindelse at skulle godkende en ny overordnet EU-strategi vedrørende bekæmpelse af terrorisme og at skulle godkende en opdateret EU-handlingsplan vedrørende terrorismebekæmpelse. Det forventes også, at Rådet vil få forelagt en række afrapporteringer om status for terrorindsatsen, herunder vedrørende opfølgningen på den erklæring, som blev vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender) på det ekstraordinære møde den 13. juli 2005 samt med hensyn til opfølgningen på det uformelle topmøde i Hampton Court den 27. oktober 2005. I

den forbindelse forventes det også, at anti-terrorkoordinatoren, Gijs de Vries, vil give en statusrapport for gennemførelsen af EU's strategi vedrørende terrorfinansiering.

Formandskabet forventes – i overensstemmelse med en af målsætningerne i handlingsplanen om bekæmpelse af terrorisme og i lyset af Det Europæiske Råds opfordring fra december 2004 – at fremlægge et forslag til en EU-strategi mod radikaliserings og rekruttering og en dertil knyttet handlingsplan. Strategien og handlingsplanen, som begge indeholder en række anbefalinger på området, forventes at blive fremlagt med henblik på godkendelse.

SitCen har udarbejdet rapporter vedrørende terroristernes brug af Internettet, terroristernes adgang til våben og eksplosiver, islamistiske terrorismegrupper Modus Operandi, terroristnetværkers opbygning, truslen mod luftfartssikkerheden og truslen fra terrorismenetværk baseret i Nordafrika. Formandskabet forventes på baggrund heraf at udarbejde en række strategiske henstillinger, som ligeledes forventes at blive forelagt for Rådet med henblik på godkendelse.

Desuden forventes formandskabet at fremlægge en endelig rapport om peer-evalueringen af de nationale antiterrorforanstaltninger og i tilknytning hertil at lægge op til anvendelse af en mere systematisk model for den fremtidige evaluering af medlemsstaternes implementering af henstillingerne i rapporten.

Det forventes tillige, at Rådet vil blive orienteret om Kommissionens meddelelse angående indsatsen mod terrorisme inden for civilbeskyttelse.

Endelig forventes det, at formandskabet vil fremlægge et udkast til nogle overordnede principper med henblik på det videre arbejde med udarbejde af en adfærdskodeks for velgørenhedsorganisationer som led i EU's indsats mod terrorfinansiering.

Rådets drøftelser og rapporter forventes at indgå i en samlet rapport, der efterfølgende vil blive forelagt for stats- og regeringscheferne på mødet i Det Europæiske Råd den 15.-16. december 2005. Den opdaterede handlingsplan vedrørende bekæmpelse af terrorisme samt strategien og handlingsplanen til bekæmpelse af radikaliserings og rekruttering forventes ligeledes at blive forelagt Det Europæiske Råd.

2. Indhold

A. Udkast til en ny overordnet EU-strategi vedrørende bekæmpelse af terrorisme

Formandskabet har i fællesskab med EU's anti-terrorkoordinator, Gijs de Vries, udarbejdet et udkast til en ny overordnet EU-strategi vedrørende bekæmpelse af terrorisme. Sigtet med strate-

gjen er at opstille en oversigt over fremtidige mål og prioriteter, som er let forståelige for Unionens borgere, og som desuden er lette at anvende for EU-medlemsstaterne.

De overordnede målsætninger er inddelt i fire kategorier: ”afbrydelse af terrorhandlinger”, ”reaktion på indtrufne terrorhandlinger”, ”beskyttelse af befolkning og kritisk infrastruktur mod terrorhandlinger” og ”forebyggelse af radikaliserings og rekruttering” – og det er tanken, at konkrete initiativer til bekæmpelse af terrorisme skal inddeles efter disse kategorier med henblik på at skabe overskuelighed og synlighed vedrørende Unionens politikker på området. En sådan inddeling forventes også at ville kunne lette evalueringen af iværksatte tiltag.

Det forventes i øvrigt som nævnt, at Rådet vil få forelagt en række afrapporteringer om status for terrorindsatsen, herunder vedrørende opfølgningen på den erklæring, som blev vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender) på det ekstraordinære møde den 13. juli 2005 samt med hensyn til opfølgningen på det uformelle topmøde i Hampton Court den 27. oktober 2005. Det forventes tillige, at anti-terrorkoordinatoren, Gijs de Vries, vil give en statusrapport for gennemførelsen af EU's strategi vedrørende terrorfinansiering.

B. EU-handlingsplan mod terrorisme

EU's indsats i kampen mod terrorisme har siden terrorangrebene den 11. september 2001 navnlig været baseret på Rådets (retlige og indre anliggender) konklusioner af 20. september 2001, den handlingsplan, som Det Europæiske Råd vedtog den 21. september 2001 og den dertil knyttede køreplan, som løbende er opdateret.

Som det fremgår af pkt. 1 ovenfor, godkendte Det Europæiske Råd senest på mødet den 16.-17. juni 2005 en ny, opdateret handlingsplan.

Den gældende handlingsplan udgør en skematisk oversigt over de retlige og operationelle foranstaltninger, der allerede er vedtaget eller fremsat forslag om, samt foranstaltninger, som henholdsvis Det Europæiske Råd og Kommissionen har besluttet, at der skal fremsættes forslag om. Den skematiske oversigt er udarbejdet på baggrund af den oprindelige køreplan fra 2001 med senere ændringer, og er navnlig baseret på de foranstaltninger, der indgår i Det Europæiske Råds erklæring af 25. marts 2004.

Oversigten er inddelt i overensstemmelse med de strategiske målsætninger, som indgår i Det Europæiske Råds erklæring af 25. marts 2004 og indeholder således en række afsnit om foranstaltninger, der skal sikre en styrket international indsats for bekæmpelse af terrorisme. Handlingsplanen indeholder på denne baggrund følgende overordnede målsætninger:

- Hindre terroristers adgang til finansielle og andre økonomiske ressourcer.
- Sikre fuld udnyttelse af kapaciteten både inden for EU's forskellige instanser og i medlemsstaterne for at afsløre, efterforske og retsforfølge terroristaktiviteter og forebygge terrorangreb.
- Sikre beskyttelse af den internationale transport og af effektive grænsekontrol-ordninger.
- Forbedre EU's og medlemsstaternes håndtering af følgerne af et eventuelt terrorangreb.
- Forbedre håndteringen af de faktorer, der bidrager til støtte for og rekruttering til terrorisme.
- Sikre målrettede aktioner som led i EU's eksterne forbindelser med visse tredjelande, hvor kapaciteten eller indsatsen med hensyn til bekæmpelse af terrorisme bør styrkes.
- Sikre gennemførelsen i medlemsstaterne af en række centrale instrumenter inden for rammerne af det politimæssige og strafferetlige samarbejde.
- Styrke det operationelle samarbejde mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder.
- Styrke Europol og Eurojust.
- Sikre en integrering af en efterretningskapacitet i Rådets Generalsekretariat, herunder en styrkelse af arbejdsstrukturene i Rådet.

Herudover indeholder handlingsplanen en række prioritetsområder, som der snarest skal arbejdes videre med, ligesom handlingsplanen indeholder en række nærmere fastsatte frister for en række konkrete forslag, som Rådet bør nå til enighed om.

Handlingsplanen omhandler endvidere styrkelse af samarbejdet om civilbeskyttelse og endelig betydningen af en integreret tilgang til terrorbekæmpelsen samt betydningen af solidaritet og internationalt samarbejde.

C. EU-strategi til bekæmpelse af radikaliserings og rekruttering samt tilhørende handlingsplan

I september 2004 afholdt det daværende hollandske formandskab et seminar om rekruttering i relation til terrorisme med deltagelse af nationale eksperter fra medlemslandene. Efterfølgende vedtog Rådet i december 2004 en fortrolig rapport indeholdende en række praktiske retningslinjer og fremgangsmåder til fremtidige formandskaber og medlemslandene om, hvordan de underliggende faktorer, der kan have betydning for rekruttering til terrorisme, behandles.

Med henblik på yderligere at belyse området *udarbejdede SitCen i foråret 2005* en rapport, der bl.a. beskriver problemer forbundet med radikaliserings og rekruttering samt de faktorer, som har betydning for, at der sker radikaliserings og rekruttering til terrorisme. Rapporten er fortrolig og kan derfor ikke beskrives nærmere.

Endvidere forelagde det luxembourgske formandskab i overensstemmelse med Det Europæiske Råds opfordring fra december 2004 et forslag til en EU-strategi til at imødegå radikaliserings og rekruttering *forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005*. Forslaget til strategi var bl.a. baseret på rapporten fra SitCen, der således udgør det analytiske fundament.

Et revideret forslag til en strategi mod radikaliserings og rekruttering forventes som nævnt forelagt for Rådet (retlige og indre anliggender) den 1. -2. december 2005 og efterfølgende for Det Europæiske Råd den 15.-16. december 2005.

I udkastet til en EU-strategi mod radikaliserings og rekruttering lægges der op til, at der skal sættes ind på 3 fronter: 1) Afbrydelse af netværk og aktiviteter, der søger at trække personer ind i terror, 2) sikre at mainstreamholdninger går frem for ekstremistiske synspunkter og 3) fremme retfærdighed, demokrati og lige muligheder for alle. Der lægges endvidere op til, at EU-strategien skal understøtte nationale tiltag på grundlag af en fælles forståelse af de faktorer, der fører til radikaliserings.

EU-strategien mod radikaliserings og rekruttering består dels af en analyse af den udfordring, EU står overfor vedrørende radikaliserings, dels af nogle forslag til, hvordan EU bør håndtere denne udfordring.

For at gennemføre EU-strategien kræves en indsats på nationalt, regionalt og lokalt plan, da det er de enkelte medlemslande, der har ansvar for social- og uddannelsespolitikken samt for den økonomiske politik, der kan medvirke til at øge lighed og integration. Politisk dialog med tredjelande samt teknisk bistand til tredjelande, som ikke har de nødvendige ressourcer til at bekæmpe terror, indgår ligeledes. EU-strategien skal medvirke til at koordinere medlemslandenes kamp mod terror og danne en ramme for udveksling af gode erfaringer.

Med henblik på at udmønte de overordnede mål i strategien er der udarbejdet et udkast til en handlingsplan mod radikaliserings og rekrutterings.

EU-handlingsplanen mod radikaliserings og rekrutterings er opdelt i to dele. Første del omhandler de foranstaltninger, som medlemslandene bør tage, og anden del de foranstaltninger, som bør tages på EU-plan. På begge disse områder kan der iværksættes tiltag både internt og eksternt i forhold til tredjelande.

På nationalt plan er der tale om en række faciliterende midler, der skal forhindre rekrutterings. Forsøg på rekrutterings skal blandt andet opdages gennem en målrettet uddannelses af politiet og f.eks. lærere, ved at overvåge internettet og ved at være opmærksom på rejser til og fra områder,

som er kendt for at huse terrorismetræningslejre, og være opmærksom på mistænkelige aktiviteter i lokalsamfundene i de enkelte medlemsstater. Medlemslandene skal undersøge mulighederne for at forbedre herboende udenlandske imamers sproglige og undervisningsmæssige færdigheder med henblik på at fremme viden om EU's samfund, love og basale værdier. Der er endvidere tale om en række motiverende midler, som medlemslandene bør anvende, herunder en integrationspolitik, der fremmer dialog med de moderate muslimer og styrker deres muligheder for at repræsentere deres interesser i samfundet. Medlemslandene opfordres endvidere til at informere de unge om faren ved at involvere sig i ekstremisme. Endelig er der tale om en række strukturelle midler, som medlemslandene opfordres til at anvende, herunder fremme af medborgerskab, bekæmpelse af racisme og fremmedhad, identificering og håndtering af økonomiske og sociale uligheder i samfundet og sikre lige muligheder for alle.

Anden del af handlingsplanen omhandler tiltag på EU-plan. Også her er handlingsplanen opdelt i henholdsvis faciliterende, motiverende og strukturelle midler. For så vidt angår de faciliterende midler skal EU identificere og søge at afbryde mistænkelig opførsel ved blandt andet at udveksle oplysninger igennem Europol og SitCen samt opfordre tredjelande til at forbyde terroristpropaganda på satellit tv-kanaler. De motiverende midler er blandt andet fremme af moderate muslimske synspunkter, og EU skal i den forbindelse i samarbejde med det kommende formandskab udvikle en medie- og kommunikationsstrategi samt fremme en interkulturel dialog igennem udvekslingsprogrammer for journalister, studerende og andre relevante grupper. For så vidt angår de strukturelle midler skal EU igennem eksisterende finansielle programmer søge at fremme kulturel dialog og en fælles forståelse af de europæiske værdier. EU skal endvidere anvende den eksisterende politiske dialog med tredjelande til at drøfte radikaliserings og rekruttering, herunder i fora som for eksempel EU's samarbejde med middelhavslandene.

Med henblik på at sikre gennemførelse af handlingsplanen skal samarbejdet mellem forskningsinstitutioner, der arbejder med radikaliserings og rekruttering, inden for EU fremmes. Det foreslås blandt andet, at der etableres et netværk af eksperter, som skal sikre udveksling af viden med henblik på inden udgangen af 2006 at kunne redegøre for omfanget af den eksisterende viden i EU om radikaliserings og rekruttering. Det fremgår endvidere, at SitCen jævnligt skal udarbejde vurderinger af radikaliseringsprocesser og rekruttering, som skal drøftes på rådsmøder, der tillige skal indeholde en opdatering af implementering af EU's strategi om radikaliserings og rekruttering. Endelig opfordres Kommissionen til at sikre, at gode erfaringer fra medlemslandenes politikker om håndtering af radikaliserings og rekruttering indsamles. Kommissionen skal i den forbindelse udarbejde en rapport herom inden udgangen af 2006.

D. SitCen rapporter om terrorismetruslen og strategiske henstillinger baseret herpå

I overensstemmelse med tiltagene iværksat på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. juni 2004 forventes SitCen at fremlægge seks rapporter vedrørende terroristers brug af Internettet, terroristers adgang til våben og eksplosiver, islamistiske terrorismegrupperes Modus Operandi, terroristnetværkers opbygning, truslen mod luftfartssikkerheden og truslen fra terrorismenetværk baseret i Nordafrika.

Rapporterne er fortrolige og kan derfor ikke beskrives nærmere.

På baggrund af rapporterne er der udarbejdet et udkast til en række strategiske henstillinger vedrørende terrorbekæmpelsen inden for de nævnte områder. Også disse strategiske henvendelser er fortrolige og kan derfor ikke beskrives nærmere.

E. Peer-evaluering af de nationale antiterrorforanstaltninger

Ved Rådets fælles aktion af 5. december 1997 blev der indført en ordning til evaluering af, hvorledes de internationale forpligtelser med hensyn til bekæmpelse af organiseret kriminalitet udmøntes og efterleves i de enkelte medlemsstater.

På det ekstraordinære rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 20. september 2001 besluttede Rådet, at der skulle udarbejdes en forenklet udgave af evalueringsmekanismen fastsat i den fælles aktion fra 1997 med særligt henblik på bekæmpelse af terrorisme. Rådet vedtog herefter en afgørelse af 28. november 2002 om indførelse af en ordning til evaluering af retssystemerne og deres nationale anvendelse i bekæmpelsen af terrorisme.

I Rådets regi er det efterfølgende besluttet, at en første evaluering skal omhandle samarbejdet mellem de af medlemsstaternes nationale myndigheder, som har ansvaret for indsatsen mod terrorisme.

Som led i gennemførelsen af handlingsplanen for EU's indsats mod terrorisme blev det besluttet inden mødet i Det Europæiske Råd i december 2004 at behandle en midtvejsrapport om resultatet af evalueringen af de nationale foranstaltninger i bekæmpelsen af terrorisme i de 15 "gamle" medlemslande og inden september 2005 at behandle en endelig rapport, der omfatter alle medlemslandene, herunder de 10 "nye" medlemslande.

På baggrund af ovennævnte evalueringsmekanisme blev der iværksat en evaluering af medlemsstaternes nationale myndigheders interne samarbejde i forbindelse med indsatsen mod terrorisme. Evalueringen baseres på de enkelte medlemsstaters besvarelse af en række spørgsmål og et evalueringsbesøg, der aflægges i hver enkelt af medlemsstaterne.

Evalueringsrapporterne vedrørende de 15 ”gamle” medlemsstater har dannet baggrund for en første samlet midtvejsrapport, der blev godkendt af Rådet (retlige og indre anliggender) på rådsmødet den 2.-3. december 2004.

Midtvejsrapporten vedrørende de 15 ”gamle” medlemslande har navnlig fokus på den bedste praksis, sådan som denne er blevet illustreret i forbindelse med evalueringsrapporterne. Rapporten understreger imidlertid, at den bedste praksis må anskues i en lokal kontekst, således at den ikke i alle tilfælde vil kunne overføres fuldt ud til samtlige medlemslande.

Rapporten indeholder et afsnit om koordination mellem retshåndhævende myndigheder og sikkerhedstjenesterne, der bl.a. understreger vigtigheden af, at disse myndigheder deler og udveksler oplysninger. Rapporten anbefaler i denne forbindelse medlemslandene, at der oprettes et permanent organ i hvert enkelt medlemsland, som har ansvar for den daglige koordination i operationel henseende, og at såvel de retshåndhævende myndigheder som sikkerhedstjenesterne skal deltage i dette organ.

Rapporten anbefaler desuden medlemslandene at give sikkerhedstjenesterne adgang til de retshåndhævende myndigheders databaser samt andre relevante databaser, herunder administrative databaser. Medlemslandene bør derudover give sikkerhedstjenesterne lovgivningsmæssig hjemmel til at anvende specielle teknikker til indsamling af efterretninger.

Medlemsstaterne anbefales endvidere at fokusere på rekrutterings- og radikaliseringsprocesser, og at der i denne forbindelse jævnlige bør laves nationale trusselsanalyser med henblik på at identificere nøgletemaer og retningslinjer på dette område. Rapporten anbefaler endvidere, at EU fortsætter den generelle debat om udveksling af oplysninger med henblik på bekæmpelse af terrorisme.

Medlemslandene anbefales desuden at rette opmærksomheden mod brugen af efterretninger som bevis i straffesager. Rapporten tilkendegiver, at dette emne primært er et nationalt anliggende, men at der bør laves en evaluering på EU-niveau af de tiltag, som nogle medlemslande løbende udfører.

Rapporten opfordrer endvidere medlemslandene til at overveje oprettelsen af et system med tilhørende planer i tilfælde af terrorangreb. Sådanne planer bør omhandle det forhold, at medlemsstaterne bør kunne assistere hinanden i tilfælde af omfattende terrorangreb.

Med henblik på at kunne reagere på bl.a. et angreb med kemiske, biologiske, radiologiske eller nukleare våben (kaldet: CBRN-våben), bør medlemslandene endvidere lave nationale programmer indeholdende såvel nationale som grænseoverskridende øvelser. I tilknytning hertil bør med-

lemslandene have permanent opdaterede lister over nationale kritiske infrastrukturer og sektorer, som kan tages i anvendelse i tilfælde af et CBRN-angreb. Der bør ligeledes oprettes permanente nationale krisecentre, som har kontakt til alle nationale sikkerhedsinstitutioner og nødberedskabsenheder.

Det anbefales endvidere i rapporten, at medlemslandene skal rette fokus mod de arbejdsmetoder, som det britiske "Fælles Terror Analyse Center" anvender. Man modtager i dette center alle relevante data vedrørende international terrorisme og vurderer disse oplysninger med henblik på at fastsætte trusselsniveauet og videregive disse vurderinger til regeringens ministerier og institutioner. Centeret er således opmærksomt på de behov, som brugerne af efterretningerne har. Medlemslandene bør endvidere udarbejde en strategi for information af offentligheden med henblik på at skabe bevidsthed om terrortruslen og konsekvensstyring i tilfælde af angreb.

Derudover bør indsamling af information om medlemslandenes støtte til moderate dele af islam og en belysning af bedste praksis på området assistere udarbejdelsen af en fælles tilgang på EU-niveau. Endelig bør medlemsstaterne på nationalt niveau oprette en arbejdsgruppe bestående af retshåndhævende myndigheder, judicielle myndigheder og medlemmer af Europol med henblik på at identificere og overvinde hindringer i relation til forbedring af udveksling af oplysninger. Det bemærkes, at midtvejsrapporten vedrørende de 15 "gamle" medlemsstater er fortrolig.

Som opfølgning på midtvejsrapporten udarbejdede EU's anti-terrorkoordinator, Gijs de Vries, i foråret 2005 en rapport om de berørte medlemsstaters implementering af henstillingerne i midtvejsrapporten, som blev forelagt og godkendt på Rådets (retlige og indre anliggender) møde den 2.-3. juni 2005.

Formandskabet forventes at forelægge en endelig peer-evalueringsrapport for alle 25 medlemsstater på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005. Det har ikke været muligt at udarbejde en endelig rapport om implementeringen af henstillingerne i midtvejsrapporten. I stedet for har formandskabet lagt op til, at der i løbet af 2006 skal ske evaluering af og opfølgning på medlemsstaternes implementering af henstillingerne.

F. Overordnede principper med henblik på det videre arbejde med udformning af en adfærdskodeks for velgørehedsorganisationer

Det blev i den opdaterede handlingsplan tilknyttet Det Europæiske Råds konklusioner fra marts 2004 fastsat som et strategisk mål at udarbejde en EU-strategi til bekæmpelse af terrorismefinansiering, herunder at træffe foranstaltninger til hindring af misbrug af velgørehedsorganisationer til dette formål.

I den vedtagne erklæring fra det ekstraordinære rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 13. juli 2005 er der lagt op til, at der skal vedtages en adfærdskodeks for at forebygge terrorfinansiering gennem velgørehedsorganisationer.

Formandskabet har i lyset heraf fremlagt et udkast til overordnede principper på området med henblik på det videre arbejde med udformning af en adfærdskodeks for velgørehedsorganisationer. Disse principper, der grundlæggende svarer til, hvad der allerede følger af en særlig henstilling nr. 8 fra FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering), går ud på følgende:

- *Beskyttelse af den velgørende sektors integritet er en fælles opgave for medlemsstaterne og de velgørende organisationer*
- *Dialog mellem medlemsstaterne og den velgørende sektor er afgørende for at opbygge et stærkt forsvar mod terrorismefinansiering*
- *Medlemsstaterne bør løbende udvikle deres viden om den velgørende sektor, dens aktiviteter og dens sårbarhed*
- *Gennemsigtighed og ansvarlighed er afgørende for bidragsydernes tillid til organisationerne og for disses overholdelse af lovgivningen*
- *Risikoen for terrorismefinansiering begrænses bedst, når der forefindes effektive og proportionale mekanismer til at sikre tilsyn*

G. Kommissionens meddelelse om evnen til at håndtere et terrorangreb

Med baggrund i terrorhandlingerne i Madrid i marts 2004 erklærede stats- og regeringscheferne den 25. marts 2004 solidaritet i forbindelse med støtte i tilfælde af et terroranslag inden for Unionen (solidaritetserklæringen). De Europæiske Rådsmøder i juni og december 2004 fastholdt mandatet, og herpå påbegyndte Kommissionen et arbejde i samarbejde med medlemsstaterne i en arbejdsgruppe med det formål at identificere og evaluere den assistance, der kunne ydes gennem EU's fællesskabsordning vedrørende civilbeskyttelse. Kommissionen har udarbejdet to tidligere rapporter, der giver en status for dette arbejde.

Kommissionen opfatter også deres meddelelse som et bidrag til Rådets anmodning af 13. juli 2005 om ”udviklingen af ordninger for udveksling af oplysninger, sikring af koordination og fælles beslutninger i nødsituationer, navnlig i tilfælde af terrorangreb på flere medlemsstater”.

Fra dansk side har Beredskabsstyrelsen indgået i Kommissionens arbejdsgruppe, der har været gennemført som lukkede møder under hensyn til de klassificerede oplysninger.

Beredskabsstyrelsen har indhentet bidrag til arbejdsprocessen fra en række danske myndigheder via det såkaldte CBRN-netværk.

Meddelelsen – der er klassificeret til tjenestebrug – giver en status for resultaterne af de vurderinger medlemsstaterne har foretaget af egne nationale beredskaber over for mulige terroranslag, og en status for, hvilken bistand, der kan forventes via fællesskabsordningen. Meddelelsen gør samtidig Rådet opmærksom på mulige kapacitetsmangler på europæisk niveau og foreslår politiske tiltag for at sikre, at alle medlemsstater kan få en hurtig og effektiv civilbeskyttelsesassistance i tilfælde af større terroranslag inden for EU. Denne arbejdsproces omfatter således ikke assistance uden for EU.

I meddelelsen fokuseres på tre prioritetsområder, hvor der kan være behov for assistance i tilfælde af et større terroranslag. Identificeringen af områderne er sket på grundlag af medlemsstaternes analyser. Det drejer sig om 1) vacciner, 2) transport, og 3) et bedre grundlag for vurderinger af ressourcer. Kommissionen giver en redegørelse og argumentation for de tre områder.

Kommissionen giver på denne baggrund tre anbefalinger. Kommissionen foreslår, at man skal fortsætte det igangværende arbejde med EU civilbeskyttelsesmoduler (dette arbejde sker under dansk formandskab) som en kapabilitetsløsning, vurdere anvendelse af militære midler og overveje etablering af såkaldte fællesskabsmoduler, der dog skal undergå en videre undersøgelse.

Kommissionen mener, at der på baggrund af de opstillede punkter i meddelelsen er grundlag for at påbegynde en policy debat om en ny tilgang til aspekterne om transport (flyløftekapacitet), tilgængelighed af vacciner, og til hvilket omfang militærdatabasen kan bruges som supplement af civilbeskyttelsesdatabasen.

3. Gældende dansk ret

I lyset af karakteren af de spørgsmål, som forventes at skulle drøftes på rådsmødet, er der ikke fundet anledning til at foretage en omfattende beskrivelse af dansk ret og praksis på området, jf. herved at sagen ikke i sig selv har lovgivningsmæssige konsekvenser.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Implementering af de enkelte dele af handlingsplanen for EU's indsats mod terrorisme kan have lovgivningsmæssige og/eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

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

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet set positiv over for de beskrevne tiltag i EU's indsats mod terrorisme.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke som sådan været forelagt for Europa-Parlamentet. Formandskabet orienterer løbende Parlamentet om gennemførelsen af handlingsplanen for EU's indsats mod terrorisme.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *15. november 2005*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et samlenotat om bekæmpelse af terrorisme blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 18. marts 2004 forud for det ekstraordinære rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 19. marts 2004.

Endvidere blev et udkast til Det Europæiske Råds erklæring om bekæmpelse af terrorisme oversendt til Folketingets Europaudvalg den 23. marts 2004 og til Folketingets Retsudvalg den 24. marts 2004. Et revideret senere udkast til erklæring blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 25. marts 2004.

Et samlenotat om opfølgning på Det Europæiske Råds erklæring om bekæmpelse af terrorisme blev desuden oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 30. marts 2004, den 29.-30. april 2004 og den 8. juni 2004.

Endvidere blev et samlenotat om opfølgning på Det Europæiske Råds konklusioner af 17.-18. juni 2004 om bekæmpelse af terrorisme oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. juli 2004.

Et samlenotat om status for EU's indsats mod terrorisme blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 25.-26. oktober 2004, den 19. november 2004, den 2.-3. december 2004 og den 2.-3. juni 2005.

Endvidere blev et samlenotat og et udkast til rådserklæring om bekæmpelse af terrorisme oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for det ekstraordinære rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 13. juli 2005.

Rådsafgårelsen om en ordning for evaluering af retssystemerne og deres nationale anvendelse i bekæmpelsen af terrorisme er tidligere forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg, senest blev et samlenotat om rådsafgårelsen oversendt til udvalgene forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 28. november 2002.

Dagsordenspunkt 9: Aftale mellem EU og Norge og Island om udlevering

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

På baggrund af Rådets beslutninger af 10. juli 2001 og 19. december 2002 om på grundlag af artikel 38, jf. artikel 24 i TEU, at bemyndige formandskabet til at indlede forhandlinger med Norge og Island om indgåelse af en udleveringsaftale, herunder om anvendelsen af den europæiske arrestordre, er der udarbejdet et udkast til aftale mellem på den ene side Den Europæiske Union og på den anden side Norge og Island om en udleveringsprocedure. *Det forventes, at udkastet til udleveringsaftale vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 med henblik på at opnå politisk enighed om aftaleudkastet.* Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Sagen har lovgivningsmæssige konsekvenser, men vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side kan man fuldt ud støtte, at EU indgår en udleveringsaftale med Norge og Island.

1. Baggrund

Rådet vedtog den 10. marts 1995 på grundlag af den daværende artikel K.3 i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) en konvention om forenklet udleveringsprocedure mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union (1995-konventionen). Endvidere vedtog Rådet den 27. september 1996 ligeledes på grundlag af den daværende artikel K.3 i TEU en konvention om udlevering mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (1996-konventionen). Formålet med konventionerne er i forholdet mellem medlemsstaterne at supplere og lette anvendelsen af bl.a. den europæiske konvention af 13. december 1957 om udlevering af lovovertrædere med tilhørende tilfølgelsesprotokoller og Schengen-konventionen.

Danmark ratificerede de to konventioner henholdsvis den 19. november 1996 og den 17. september 1997.

I forbindelse med Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 blev Schengen-reglerne integreret i Den Europæiske Union.

For at sikre Norges og Islands fortsatte deltagelse i Schengen-samarbejdet efter integrationen i Den Europæiske Union har Rådet indgået en aftale med disse lande om deres associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengen-reglerne. Aftalen er for Rådets vedkommende godkendt ved Rådets afgørelse af 17. maj 1999.

Efter artikel 2, stk. 1, i associeringsaftalen gennemfører og anvender Norge og Island de bestemmelser i Schengen-reglerne, der er opført i bilag A til aftalen. Alle relevante bestemmelser i Schengen-konventionens kapitel 4 (artiklerne 59-66) om udlevering er indeholdt i dette bilag. Disse bestemmelser har derfor fundet anvendelse i forhold til Norge og Island siden den 25. marts 2001, hvor de nordiske lande indtrådte i det praktiske Schengen-samarbejde.

I henhold til artikel 2, stk. 3, i associeringsaftalen accepterer, gennemfører og anvender Norge og Island de retsakter og foranstaltninger, som EU har vedtaget med henblik på at ændre og udbygge de i bilag A nævnte bestemmelser, og som procedurerne i associeringsaftalen har været gældende for.

Spørgsmålet om, hvorvidt en retsakt eller en foranstaltning vedtages med henblik på at udbygge Schengen-reglerne, afgøres af EU-landene.

De to EU-udleveringskonventioner indeholder bestemmelser, der ændrer eller udbygger bestemmelserne i Schengen-konventionens kapitel 4. Disse konventioner blev imidlertid vedtaget af Rådet forud for associeringsaftalen. Derfor kunne de procedurer, der senere er fastlagt i associeringsaftalen, ikke anvendes i denne forbindelse.

Resultatet er, at Schengen-konventionens bestemmelser om udlevering finder anvendelse i forhold til Norge og Island, hvorimod de bestemmelser i de to EU-udleveringskonventioner, der udgør en udvikling af Schengen-konventionens bestemmelser om udlevering, ikke finder anvendelse i forhold til de to lande.

Det må antages, at alle bestemmelser i 1995-konventionen og en række bestemmelser i 1996-konventionen udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne.

For så vidt angår de bestemmelser i de to udleveringskonventioner, der ikke udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, besluttede Rådet den 10. juli 2001 på grundlag af artikel 38, jf. artikel 24 i TEU, at bemyndige formandskabet til at indlede forhandlinger med Norge og Island om det retlige samarbejde.

Formålet med forhandlingerne er at indgå aftale mellem Den Europæiske Union på den ene side og Norge og Island på den anden side vedrørende Norges og Islands anvendelse af de bestemmelser i de to udleveringskonventioner, der ikke udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne.

Bemyndigelsen til formandskabet blev ændret den 19. december 2002, hvor Rådet vedtog, at forhandlingerne med Norge og Island også skal omfatte spørgsmålet om anvendelsen af den europæiske arrestordre i relationerne mellem medlemsstaterne og Norge og Island.

I henhold til dette forhandlingsmandat har formandskabet bistået af Kommissionen haft en række møder med delegationer fra Norge og Island. Det seneste møde fandt sted den 13. juni 2005.

Et udkast til aftale mellem på den ene side Den Europæiske Union og på den anden side Norge og Island om en udleveringsprocedure mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Norge og Island blev forelagt for Rådet (retlig og indre anliggende) den 12. oktober 2005. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) kunne der ikke konstateres politisk enighed om aftalen.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 på ny vil søge at opnå politisk enighed om et aftaleudkast på området.

2. Indhold

Baggrunden for aftalen er et ønske om at forbedre det strafferetlige samarbejde mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Island og Norge. Aftalen bygger dels på 1996-konventionen, dels på Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

Udkastet til en aftale mellem på den ene side Den Europæiske Union og på den anden side Norge og Island om en udleveringsprocedure mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Norge og Island er opdelt i fire kapitler:

- kapitel 1 (artikel 1 - 11) om almindelige principper,
- kapitel 2 (artikel 12 - 28) om overgivelsesproceduren,
- kapitel 3 (artikel 29 – 33) om virkninger af overgivelsen og
- kapitel 4 (artikel 34 – 41) vedrørende generelle bestemmelser.

Artikel 1:

Efter aftalens artikel 1, stk. 1, forpligter de kontraherende parter (EU's medlemsstater på den ene side og Norge og Island på den anden side) sig til i overensstemmelse med bestemmelserne i aftalen at forbedre overgivelsen af mistænkte og domfældte mellem medlemsstaterne på den ene side og Norge og Island på den anden side ved som minimumsnorm at anvende konventionen af 27. september 1996 om udlevering mellem medlemsstaterne i den Europæiske Union.

De kontraherende parter forpligter sig til at basere udleveringsanmodningen på en overgivelsesordning på grundlag af en arrestordre og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne aftale, jf. artikel 1, stk. 2.

Aftalen indebærer efter artikel 1, stk. 3, ingen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i den europæiske menneskerettighedskonvention, eller hvis fuldbyrdelsen foretages af en judiciel myndighed i en medlemsstat, principperne i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.

Efter aftalens artikel 1, stk. 4, kan intet i aftalen fortolkes som et forbud mod at nægte at overgive en person, der er omfattet af en arrestordre, hvis der er objektive grunde til at formode, at arrestordren er udstedt med det formål at retsforfølge eller straffe en person på grund af den pågældendes køn, race, religion, etniske baggrund, nationalitet, sprog, politisk overbevisning eller seksuelle orientering eller at den pågældendes situation kan blive skadet af en af disse grunde.

Artikel 2:

Artikel 2 indeholder definitionen af ”kontraherende parter” (Den Europæiske Union, Norge og Island), ”medlemsstat” (en medlemsstat i Den Europæiske Union), ”stat” (en medlemsstat, Norge eller Island), ”tredjeland” (enhver anden stat som defineret i stk. 3), og ”arrestordre” (en afgørelse truffet af en stat for at få en anden stat til at anholde og overgive en eftersøgt person med henblik på strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning).

Artikel 3:

Artikel 3 fastlægger anvendelsesområdet for aftalen. Efter denne bestemmelses stk. 1 kan arrestordren udstedes med henblik på:

- 1) Strafforfølgning i straffesager, der medfører frihedsberøvelse eller en anden frihedsberøvende foranstaltning og vedrører en lovovertrædelse, der efter lovgivningen i den stat, der har udstedt arrestordren, kan medføre frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af mindst 12 måneders varighed.
- 2) Straff fuldbyrdelse af en endelig dom i en straffesag, hvorved den pågældende - i den stat, der har udstedt arrestordren - er idømt frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af mindst 6 måneders varighed. De kontraherende parter kan dog i en erklæring tilkendegive, at en

arrestordre ligeledes kan udstedes, hvis den endelige dom er på mindst 4 måneders fængsel eller anden frihedsberøvende foranstaltning.

Spørgsmålet om, hvorvidt den fuldbydende stat kan kræve, at den handling, for hvilken en arrestordre er udstedt, ligeledes er strafbar i denne stat (kravet om dobbelt strafbarhed), er reguleret i aftalens artikel 3, stk. 2.

Artikel 3, stk. 2, fastslår, jf. dog stk. 3 og 4, at udlevering er betinget af, at de forhold, der ligger til grund for en arrestordre, udgør en lovovertrædelse efter den fuldbydende stats lovgivning, uanset gerningsindholdet eller den retlige beskrivelse. I disse tilfælde vil der således skulle gennemføres en kontrol af, om forholdet også er strafbart i den stat, som skal gennemføre udleveringen.

Det følger af artikel 3, stk. 3, at en stat under ingen omstændigheder, jf. dog artiklerne 4-8, må afslå en arrestordre, der er udstedt i forbindelse med en adfærd, hvorved en person medvirker til, at en gruppe personer, som handler med et fælles formål, begår en eller flere forbrydelser i forbindelse med terrorisme som omhandlet i artikel 1 og 2 i den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme og artikel 1, 2, 3 og 4 i EU's rammeafgørelse af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme, ulovlig narkotikahandel og andre former for organiseret kriminalitet eller andre voldshandlinger, der er rettet mod en persons liv, fysiske integritet eller frihed, eller som medfører en kollektiv fare for personer, når sådanne forbrydelser kan medføre en frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning af en varighed på mindst 12 måneder, selvom den pågældende person ikke deltager i selve udførelsen af den eller de pågældende forbrydelser. En sådan medvirken skal være forsætlig og være baseret på kendskab til gruppens formål og generelle kriminelle virksomhed eller kendskab til, at gruppen har til hensigt at begå den eller de pågældende forbrydelser.

Hvis arrestordren er udstedt for en handling, der er omfattet af stk. 3, og denne lovovertrædelse kan medføre en frihedsstraf på mindst 1 år i den udstedende stat, kan der således ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed.

Efter artikel 3, stk. 4, kan de kontraherende parter afgive en erklæring om, at det i stk. 2 omhandlede krav om dobbelt strafbarhed ikke anvendes på en række nærmere angivne forbrydelser (positiv-listen).

Positiv-listen omfatter en række lovovertrædelser, herunder bl.a. terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, ulovlig handel med narkotika, ulovlig handel med våben, bestikkelse, svig, hvidvaskning, falskmøntneri, deltagelse i en kriminel organisation, mil-

jøkriminalitet, manddrab, sabotage, pengeafpresning, røveri, bortførelse, racisme, tyveri og falskning af betalingsmidler.

Er arrestordren omfattet af stk. 4 (positiv-listen), og har staterne ved erklæring meddelt, at kravet om dobbelt strafbar ikke skal finde anvendelse for lovovertrædelser omfattet af positiv-listen, og kan lovovertrædelsen medføre frihedsstraf inden for en strafferamme på mindst 3 år i den udstedende stat, kan der således ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed.

Artikel 4:

Artikel 4 i aftalen indeholder tre obligatoriske afslagsgrunde, der, hvis en af disse foreligger, bevirker, at staterne skal afslå gennemførelsen af en arrestordre og dermed udlevering.

For det første skal den fuldbyrdende stat, jf. artikel 4, nr. 1, nægte udlevering, hvis den lovovertrædelse, der ligger til grund for arrestordren, kan retsforfølges i den fuldbyrdende stat, og der i denne stat er truffet beslutning om benådning (amnesti).

For det andet skal udlevering, jf. artikel 4, nr. 2, afslås, hvis det, af de oplysninger den fuldbyrdende stats relevante myndighed er i besiddelse af, fremgår, at den person, der er omfattet af arrestordren, tidligere er blevet endelig dømt i en anden stat for de samme handlinger, som ligger til grund for arrestordren, og straffen – i tilfælde af domfældelse – er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan fuldbyrdes efter lovgivningen i domslandet. Denne bestemmelse omhandler princippet om forbud mod dobbelt strafforfølgning («ne bis in idem»).

Endelig skal udlevering, jf. artikel 4, nr. 3, afslås, hvis den person, der er omfattet af arrestordren, er under den kriminelle lavalder efter den fuldbyrdende stats lovgivning.

Artikel 5:

Artikel 5 indeholder en række fakultative afslagsgrunde. Staterne har således mulighed for at afslå at gennemføre en arrestordre og dermed udlevering, hvis en eller flere af disse afslagsgrunde foreligger.

Udlevering kan for det første afslås i det tilfælde, hvor en arrestordre er udstedt for en lovovertrædelse, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, og den lovovertrædelse, der ligger til grund for arrestordren, ikke er strafbar efter lovgivningen i den fuldbyrdende stat (kravet om dobbelt strafbarhed), jf. artikel 5, nr. 1.

Dernæst kan udlevering afslås, hvis den person, der er genstand for en arrestordre, allerede retsforfølges i den fuldbyrdende stat for de samme lovovertrædelser, som ligger til grund for arrestordren, jf. artikel 5, nr. 2.

Herudover kan udlevering afslås, hvis den fuldbyrdende stat allerede har besluttet ikke at indlede retsforfølgning eller at opgive retsforfølgning af den lovovertrædelse, der ligger til grund for arrestordren, jf. artikel 5, nr. 3.

Udlevering kan endvidere afslås, hvis lovovertrædelsen eller adgangen til at fuldbyrde en frihedsstraf er forældet i henhold til lovgivningen i den fuldbyrdende stat, og denne stat har kompetence til at retsforfølge lovovertrædelsen, jf. artikel 5, nr. 4.

Herudover kan udlevering afslås, hvis den fuldbyrdende stat er i besiddelse af oplysninger om, at den person, der er omfattet af arrestordren, tidligere er blevet endelig dømt i et tredjeland for den lovovertrædelse, der ligger til grund for arrestordren, og straffen er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan fuldbyrdes i domslandet, jf. artikel 5, nr. 5.

For så vidt angår statsborgere eller personer med bopæl i den fuldbyrdende stat kan udlevering afslås, hvis arrestordren er udstedt med henblik på fuldbyrdelsen af en straffedom, og den fuldbyrdende stat forpligter sig til selv at fuldbyrde straffen, jf. artikel 5, nr. 6.

Endelig indeholder artikel 5, nr. 7, en mulighed for at afslå udlevering, hvis den lovovertrædelse, der er omfattet af arrestordren, efter den fuldbyrdende stats lovgivning helt eller delvis anses for at være begået på denne stats territorium. Udlevering kan ligeledes nægtes, hvis lovovertrædelsen er begået uden for den udstedende stats territorium, og den fuldbyrdende stats lovgivning ikke hjemler adgang til retsforfølgning for tilsvarende lovovertrædelser, når de er begået uden for denne stats territorium.

Artikel 6:

Artikel 6 indeholder undtagelsesbestemmelser vedrørende politiske forbrydelser.

Efter artikel 6, stk. 1, kan fuldbyrdelse af en arrestordre ikke afslås med den begrundelse, at lovovertrædelsen af den fuldbyrdende stat kan anses for at være en politisk lovovertrædelse, en lovovertrædelse, der har forbindelse med en politisk lovovertrædelse, eller en lovovertrædelse, der udspringer af politiske motiver.

De kontraherende parter kan dog i medfør af artikel 6, stk. 2, afgive en erklæring om, at de kun vil anvende stk. 1 i forbindelse med:

- a) de forbrydelser, der er omhandlet i artikel 1 og 2 i den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme,
- b) forbrydelser, der kan karakteriseres som sammensværgelser m.v. i henhold til artikel 3, nr. 1, litra a, og som har til formål at begå en eller flere af de forbrydelser, der er nævnt i artikel 1 og 2 i den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme, og
- c) artikel 1, 2, 3 og 4 i EU's rammeafgørelse af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme.

Artikel 7:

I artikel 7 er der fastsat en række undtagelsesbestemmelser vedrørende udlevering af egne statsborgere.

Efter artikel 7, stk. 1, kan fuldbyrdelse ikke afslås med den begrundelse, at en person, der begæres udleveret, er statsborger i den fuldbyrdende stat. De kontraherende stater kan dog afgive en erklæring om, at statsborgere ikke vil blive overgivet, eller om at overgivelse kun tillades under visse nøje afgrænsede omstændigheder, jf. artikel 7, stk. 3.

Udtrykket statsborger kan defineres af de enkelte kontraherende parter, jf. artikel 7, stk. 2.

Artikel 8:

Artikel 8 omfatter de garantier, som den udstedende stat skal give den fuldbyrdende stat i visse særlige tilfælde.

Hvis arrestordren er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en udeblivelsesdom, og domfældte ikke er blevet indkaldt personligt eller på anden måde er blevet underrettet om tid og sted for domsforhandlingen, kan udlevering betinges af, at den udstedende stat garanterer, at sagen kan genoptages, og at der kan gennemføres en ny domsforhandling, hvor den tiltalte er til stede, jf. artikel 8, nr. 1.

I de tilfælde, hvor arrestordren er udstedt for en lovovertrædelse, der kan straffes med fængsel på livstid, kan udlevering betinges af, at det udstedende lands lovgivning tillader, at der – enten på anmodning eller senest efter 20 år – kan ske fornyet prøvelse af, om der er grundlag for at fortsætte fuldbyrdelsen af dommen, jf. artikel 8, nr. 2.

Hvis arrestordren er udstedt med henblik på strafforfølgning af en person, der er statsborger i den fuldbyrdende stat, kan udlevering betinges af, at den pågældende kan tilbageføres til den pågældende stat med henblik på fuldbyrdelsen af en eventuel straf, jf. artikel 8, nr. 3. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med artikel 5, nr. 6, hvorefter udlevering af egne statsborgere eller per-

soner med bopæl i den fuldbyrdende stat kan afslås, hvis arrestordren er udstedt med henblik på fuldbyrdelsen af en straffedom, og den fuldbyrdende stat forpligter sig til selv at fuldbyrde straffen.

Artikel 9:

Efter artikel 9 skal staterne udpege de judicielle myndigheder, som er kompetente til at udstede og fuldbyrde en arrestordre. Udpegningen af kompetente nationale myndigheder sker i overensstemmelse med national ret.

Artikel 10:

I henhold til artikel 10 kan staterne udpege en eller flere centrale myndigheder til at bistå de judicielle myndigheder. Staterne kan pålægge den centrale myndighed at forestå modtagelse og fremsendelse af en europæisk arrestordre.

Artikel 11:

Artikel 11 fastlægger indholdet og formen af en arrestordre, og der er som bilag til aftalen vedlagt det certifikat, der udgør arrestordren. En arrestordre skal indeholde følgende oplysninger:

- den eftersøgte persons identitet og nationalitet
- angivelse af den judicielle myndighed i udstedelseslandet
- angivelse af, hvorvidt arrestordren omfatter overgivelse med henblik på strafforfølgning eller straffuldbyrdelse
- lovovertrædelsens art og de relevante lovbestemmelser
- en beskrivelse af sagens omstændigheder, herunder den eftersøgte persons deltagelse i lovovertrædelsen
- den idømte straf, hvis arrestordren er udstedt med henblik på straffuldbyrdelse, eller den foreskrevne strafferamme, hvis arrestordren er udstedt med henblik på strafforfølgning
- eventuelle andre konsekvenser af lovovertrædelsen.

En række af de oplysninger, som en arrestordre skal indeholde, er identiske med de oplysninger, der efter artikel 95 i Schengen-konventionen skal fremgå af en efterlysning med henblik på optagelse i Schengen-informationssystemet.

Artikel 12:

Artikel 12 vedrører fremsendelse af en arrestordre.

Bestemmelsen indebærer, at i de tilfælde, hvor opholdsstedet for den person, der er omfattet af en arrestordre, er kendt, kan de judicielle myndigheder i den udstedende stat fremsende arrestordren direkte til de kompetente judicielle myndigheder i den fuldbyrdende stat, jf. stk. 1.

I alle tilfælde, herunder når opholdsstedet er ukendt, kan den eftersøgte person dog indberettes til Schengen-informationssystemet. Denne indberetning foretages i overensstemmelse med artikel 95 i Schengen-konventionen, og indberetningen har samme gyldighed som en arrestordre ledsaget af de oplysninger, der er nævnt i artikel 11, stk. 1, jf. artikel 12, stk. 2.

For tiden kan Schengen-informationssystemet imidlertid ikke indeholde alle de oplysninger, der fremgår af artikel 11. Indberetningen vil dog i en overgangsperiode have samme gyldighed som en arrestordre, således at indberetningen betragtes som en efterlysning og en anmodning om anholdelse, indtil den judicielle myndighed i den fuldbyrdende stat har modtaget den originale arrestordre, jf. artikel 12, stk. 3.

Artikel 13:

Artikel 13 omhandler en række praktisk spørgsmål i forbindelse med fremsendelsen af en arrestordre.

Artikel 14:

Efter artikel 14 skal en person, som anholdes af den fuldbyrdende stats kompetente myndighed, underrettes om arrestordren og dens indhold. Endvidere skal den pågældende orienteres om muligheden for at meddele samtykke til udleveringen. Underretningen sker i overensstemmelse med national ret. Den anholdte har ret til at lade sig bistå af en advokat og – om nødvendigt – en tolk i overensstemmelse med national ret i den fuldbyrdende stat.

Artikel 15:

Artikel 15 indebærer, at den judicielle myndighed i den fuldbyrdende stat i overensstemmelse med national ret skal afgøre, om den anholdte fortsat skal være frihedsberøvet i forbindelse med undersøgelsen af, om en arrestordre skal imødekommes. Den anholdte kan på et hvilket som helst tidspunkt løslades midlertidigt i overensstemmelse med national ret, dog under forudsætning af, at den kompetente myndighed træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den pågældende ikke flygter.

Det er grundtanken i aftalen, at den fuldbyrdende stat på grundlag af de oplysninger, der fremgår af en arrestordre, skal kunne træffe afgørelse om anholdelse, varetægtsfængsling og udlevering af den eftersøgte person. Den fuldbyrdende stat vil således normalt ikke have behov for andre oplysninger fra den udstedende stat end de oplysninger, der følger af en arrestordre.

Artikel 16:

Hvis den anholdte meddeler samtykke til udleveringen, herunder eventuelt et udtrykkeligt afkald på anvendelsen af den såkaldte specialitetsregel i artikel 30, stk. 2, skal dette samtykke efter artikel 16 meddeles den judicielle myndighed i overensstemmelse med national ret. Samtykket kan i princippet ikke tilbagekaldes, men staterne kan dog fastsætte, at samtykke kan tilbagekaldes i henhold til national ret.

Artikel 17:

Hvis den anholdte ikke meddeler samtykke til udleveringen, skal den pågældende ifølge artikel 17 have lejlighed til at udtale sig om arrestordren.

Artikel 18:

Efter artikel 18 afgør den judicielle myndighed i den fuldbyrdende stat inden for de frister og på de betingelser, der er fastsat i aftalen, om der er grundlag for udlevering. Den judicielle myndighed kan anmode om yderligere oplysninger fra den udstedende stat, og den kan fastsætte en tidsfrist for fremsendelse af disse supplerende oplysninger.

Artikel 19:

Artikel 19 vedrører de situationer, hvor der foreligger konkurrerende anmodninger.

Hvis flere stater har udstedt en europæisk arrestordre eller en arrestordre i forhold til den samme person, skal de judicielle myndigheder i den fuldbyrdende stat afgøre, hvilken anmodning der skal imødekommes. Afgørelsen skal træffes under hensyntagen til alle de foreliggende oplysninger, herunder lovovertrædelsernes grovhed, gerningsstederne samt tidspunktet for udstedelsen af arrestordrerne, jf. artikel 19, stk. 1.

Hvis der foreligger en arrestordre og tillige en anmodning om udlevering fra et tredjeland, skal den fuldbyrdende stat træffe afgørelse om, hvilken anmodning der skal imødekommes under hensyn til samtlige foreliggende omstændigheder, herunder de omstændigheder der følger af den relevante konvention eller udleveringsaftale, jf. artikel 19, stk. 3.

Aftalen berører ifølge bestemmelsen ikke staternes forpligtelser i henhold til statuten for Den Internationale Straffedomstol.

Artikel 20:

Artikel 20 fastsætter, at en arrestordre skal behandles og fuldbyrdes som en hastesag, og opstiller i øvrigt visse frister for sagsbehandlingen.

Bestemmelsen indebærer, at den endelige afgørelse om udlevering bør træffes senest 10 dage efter, at den anholdte har meddelt samtykke til udleveringen, jf. artikel 20, stk. 2. I andre tilfælde bør afgørelsen træffes senest 60 dage efter anholdelsen af den pågældende, jf. artikel 20, stk. 3.

Fristerne nævnt i stk. 2 og 3, kan dog i særlige tilfælde forlænges med 30 dage, jf. artikel 20, stk. 4.

Den fuldbyrdende stat skal sikre, at den pågældende forbliver i denne stat, indtil der er truffet en endelig afgørelse, jf. artikel 20, stk. 5.

Artikel 21

Artikel 21 indebærer, at i de tilfælde, hvor en arrestordre er udstedt med henblik på strafforfølgning, skal den fuldbyrdende stats judicielle myndigheder efter anmodning enten meddele samtykke til, at der gennemføres afhøring af den eftersøgte person, eller at den eftersøgte person midlertidigt overføres til den udstedende stat.

Artikel 22:

Efter artikel 22 skal den eftersøgte afhøres af en judicial myndighed bistået af enhver anden person, der er udpeget i henhold til lovgivningen i den stat, hvor den udstedende myndighed er hjemmehørende. Den eftersøgte afhøres i overensstemmelse med lovgivningen i den fuldbyrdende stat og på de betingelser, der er aftalt mellem den udstedende judicielle myndighed og den fuldbyrdende judicielle myndighed.

Artikel 23:

Hvis den person, der ønskes overgivet, f.eks. nyder immunitet i den fuldbyrdende stat, løber fristen for afgørelse af udleveringsspørgsmålet efter artikel 20 først fra det tidspunkt, hvor den ju-

dicielle myndighed i den fuldbyrdende stat er blevet underrettet om, at immuniteten i givet fald er ophævet, jf. artikel 23.

Artikel 24:

Artikel 24 fastlægger, at aftalen ikke påvirker de forpligtelser, som staterne har over for en tredjestat, når en person er udleveret fra en sådan tredjestat. Staterne skal således respektere eventuelle forbud mod videreudlevering, herunder til en anden stat.

Artikel 25:

Efter artikel 25 skal den judicielle myndighed i den fuldbyrdende stat straks meddele den udstedende stat, om arrestordren vil blive imødekommet, og dermed om udlevering kan finde sted.

Artikel 26:

Efter artikel 26, stk. 1, udleveres den eftersøgte person hurtigst muligt efter aftale mellem de berørte stater. Udleveringen skal dog finde sted senest 10 dage efter, at der er truffet endelig afgørelse fuldbyrdelse af arrestordren, jf. artikel 26, stk. 2.

Hvis det på grund af omstændigheder, som ikke kan tilskrives nogen af staterne, viser sig umuligt at overgive den eftersøgte inden for den i stk. 2 fastsatte frist, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed og den udstedende judicielle myndighed straks aftale en ny dato for overgivelse. I så fald skal overgivelsen finde sted senest 10 dage efter den nye aftalte dato, jf. artikel 26, stk. 3.

Udleveringen kan midlertidigt udsættes, hvis den anholdtes alder, helbred eller andre humanitære grunde taler herfor. Hvis udleveringen ikke kan finde sted inden den angivne frist, løslades den pågældende, jf. artikel 26, stk. 5.

Artikel 27:

I medfør af artikel 27, stk. 1, kan den judicielle myndighed i den fuldbyrdende stat – efter at have truffet afgørelse om udlevering – beslutte, at udleveringen udsættes med henblik på, at den pågældende retsforfølges eller fuldbyrder en straf i denne stat.

I stedet for at udsætte overgivelsen kan den fuldbyrdende judicielle myndighed midlertidigt overgive den eftersøgte til den udstedende stat på betingelser, der aftales mellem den fuldbyrdende judicielle myndighed og den udstedende judicielle myndighed, jf. artikel 27, stk. 2.

Artikel 28:

Efter artikel 28, stk. 1, skal staterne tillade transit gennem deres områder af en eftersøgt person, der skal udleveres fra en stat til en anden stat eller fra en tredjestat til en stat, hvis de bl.a. har modtaget oplysning om identiteten på den pågældende person, statsborgerskab og lovovertrædelsens karakter.

Der er efter artikel 28, stk. 2, mulighed for at afslå en anmodning om transit for en statsborger eller en person bosat i transitstaten eller betinge transitten, jf. artikel 7, stk. 3.

Artikel 29:

I henhold til artikel 29 skal den udstedende stat fratække enhver frihedsberøvelse, herunder frihedsberøvelsen i den fuldbyrdende stat, i den samlede straf.

Artikel 30:

Artikel 30 omhandler den såkaldte specialitetsregel.

Staterne kan meddele hinanden, at en person, der er blevet udleveret fra denne stat på grundlag af en arrestordre, i den udstedende stat kan retsforfølges, dømmes og tilbageholdes for andre lovovertrædelser end den lovovertrædelse, for hvilken arrestordren var udstedt, medmindre den judicielle myndighed i den fuldbyrdende stat i særlige tilfælde anfører andet i sin beslutning, jf. artikel 30, stk. 1.

Hvis en stat ikke har afgivet en sådan erklæring overfor den kontraherende stat, finder de gældende specialitetsregler fortsat anvendelse. Dette indebærer, at en person, der er udleveret, som hovedregel ikke kan retsforfølges, dømmes eller tilbageholdes for andre lovovertrædelser begået forud for udleveringen, jf. artikel 30, stk. 2.

Det følger af artikel 30, stk. 3, at artikel 30, stk. 2, ikke finder anvendelse i følgende tilfælde:

- a) hvis den pågældende efter at have haft mulighed for at forlade den stat, han er overgivet til, har undladt at gøre dette inden for 45 dage efter den endelige løsladelse eller er vendt tilbage til denne stats territorium efter at have forladt det;
- b) hvis lovovertrædelsen ikke kan straffes med frihedsberøvelse;
- c) hvis retsforfølgningen ikke medfører anvendelse af en foranstaltning, der begrænser den pågældendes personlige frihed;

- d) hvis den pågældende vil blive pålagt en straf eller en foranstaltning, der ikke indebærer frihedsberøvelse, herunder bødestraf eller en anden foranstaltning, der måtte træde i stedet for bøde, også selvom denne straf eller foranstaltning begrænser den pågældendes personlige frihed;
- e) hvis den pågældende har givet sit samtykke til overgivelse, eventuelt samtidig med at han giver afkald på anvendelse af specialitetsreglen i henhold til artikel 16;
- f) hvis den pågældende efter overgivelsen udtrykkeligt giver afkald på anvendelsen af specialitetsreglen for så vidt angår specifikke lovovertrædelser, der er begået inden overgivelsen;
- g) hvis den fuldbyrdende judicielle myndighed, der har overgivet den pågældende, giver sit samtykke i henhold til stk. 4.

Artikel 30, stk. 4, omhandler proceduren for afgivelse af samtykke fra den judicielle fuldbyrdende myndighed.

Artikel 31:

Efter artikel 31, stk. 1, kan de kontraherende parter i en erklæring meddele, at den person, der udleveres, kan videreudleveres til en anden stat, medmindre den judicielle myndighed i det land, der har udleveret den pågældende, i særlige tilfælde anfører andet. Hvis en sådan erklæring ikke afgives, kan videreudlevering som udgangspunkt ikke finde sted.

Der gælder dog visse undtagelser, jf. artikel 31, stk. 2 og 3, herunder hvis den person, der er udleveret, har meddelt samtykke til videreudlevering, eller hvis det land, der har udleveret den pågældende, har meddelt samtykke til videreudlevering.

En person, der er overgivet i henhold til en arrestordre, må dog ikke udleveres til et tredjeland uden samtykke fra den kompetente myndighed i den stat, der har overgivet den pågældende, jf. artikel 31, stk. 4.

Artikel 32:

Artikel 32 indeholder regler om overgivelse af genstande i forbindelse med udlevering. Bestemmelsen fastslår, at den fuldbyrdende stat i overensstemmelse med national ret skal beslaglægge og overlevere genstande, der er påkrævet som bevismateriale, eller som den eftersøgte har erhvervet som resultat af lovovertrædelsen.

Artikel 33:

Det følger af artikel 33, at den fuldbyrdende stat afholder de udgifter på sit territorium, der følger af fuldbyrdelsen af arrestordren, mens andre udgifter afholdes af den udstedende stat.

Artikel 34:

Artikel 34 vedrører forholdet til andre juridiske instrumenter.

Da aftalens regler skal erstatte de gældende regler om udlevering af lovovertrædere mellem staterne, indebærer aftalen efter artikel 34, stk. 1, at bestemmelserne i aftalen ved ikrafttrædelsen træder i stedet for de gældende konventioner om udlevering mellem staterne, uden at dette berører disse bestemmelsers anvendelse mellem staterne og tredjelande.

Derimod berører aftalen ikke anvendelsen af forenkede procedurer eller betingelser, der følger af bilaterale eller multilaterale aftaler, eller som er aftalt mellem staterne på grundlag af ensartet eller gensidig lovgivning, i det omfang de er gældende ved aftalens ikrafttræden, og i det omfang de er mere vidtrækkende end aftalen, jf. artikel 34, stk. 2.

Staterne kan endvidere indgå bilaterale eller multilaterale aftaler efter aftalens ikrafttræden, hvis sådanne aftaler er mere vidtrækkende end aftalens forskrifter og bidrager til yderligere at forenkle eller lette procedurene for overgivelse af personer, der er omfattet af en arrestordre, navnlig ved at fastsætte kortere frister end dem, der er fastsat i artikel 20, men sådanne aftalerne må ikke påvirke forbindelserne med de stater, der ikke er parter i dem, jf. artikel 34, stk. 3.

De kontraherende parter skal inden tre måneder efter aftalens ikrafttræden meddele hinanden, hvilke gældende aftaler og ordninger de fortsat ønsker at anvende. Ligeledes skal parterne give hinanden meddelelse om nye aftaler og ordninger senest tre måneder efter deres undertegnelse, jf. artikel 34, stk. 4.

Artikel 35:

Artikel 35, stk. 1, indebærer, at de gældende konventioner m.v. om udlevering fortsat finder anvendelse på anmodninger, der er fremsat inden aftalens ikrafttræden. Anmodninger, der modtages efter dette tidspunkt, behandles efter reglerne i aftalen.

Staterne kan dog fremsætte en erklæring om, at anmodninger, der vedrører handlinger begået før en af staten nærmere afgivet dato, dog senest ikrafttrædelsesdatoen, vil blive behandlet i overensstemmelse med de gældende udleveringsregler, jf. artikel 35, stk. 2.

Artikel 36:

Artikel 36 vedrører den territoriale anvendelse af aftalen.

Artikel 37:

Det følger af artikel 37, at eventuelle tvister mellem de kontraherende parter vedrørende fortolkningen af aftalen kan forelægges på et møde mellem repræsentanter for regeringerne for Den Europæiske Unions medlemsstater og for Island og Norge med henblik på bilæggelse inden seks måneder.

Artikel 37a:

Med henblik på at virkeliggøre målet om at nå frem til en så ensartet anvendelse og fortolkning af denne aftale som muligt følger de kontraherende parter løbende udviklingen i den retspraksis, der fastlægges af De Europæiske Fællesskabers Domstol, samt udviklingen i retspraksis ved de kompetente domstole i Island og Norge vedrørende disse bestemmelser og lignende overgivelsesaftaler, jf. artikel 37a.

Artikel 38:

Efter artikel 38 skal de kontraherende parter give hinanden meddelelse om afslutningen af de procedurer, der er nødvendige for, at de kan give deres samtykke til at være bundet af denne aftale.

Når Den Europæiske Union afgiver en sådan erklæring, angiver den for hvilke af dens medlemsstater erklæringer skal gælde.

Aftalen træder i kraft den første dag i den tredje måned efter den dato, på hvilken generalsekretæren for Rådet for Den Europæiske Union har sikret sig, at alle formelle krav er opfyldt for så vidt angår det samtykke til at være bundet af denne aftale, der er givet af parterne eller på deres vegne.

Artikel 39 - 41:

Artikel 39-41 vedrører tiltrædelse af nye medlemsstater i den Europæiske Union, fælles fornyet vurdering af aftalen, muligheden for at bringe aftalen til ophør m.v.

3. Gældende ret

3.1. Udlevering mellem de nordiske lande er i dag reguleret i lov nr. 27 af 3. februar 1960 om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (nordisk udleveringslov) med de ændringer, der følger af lov nr. 251 af 12. juni 1975, § 5 i lov nr. 433 af 31. maj 2000, § 6 i lov nr. 378 af 6. juni 2002 og § 2 i lov nr. 433 af 10. juni 2003.

Efter § 1, stk. 1, i den nordiske udleveringslov kan den, der i Finland, Island, Norge, Sverige og Danmark er sigtet, tiltalt eller dømt for en strafbar handling, og som opholder sig i et af de nordiske lande, udleveres til strafforfølgning og straffuldbydelse. Loven omfatter dog ikke udlevering fra Danmark til Finland og Sverige, i det omfang de særlige regler om udlevering mellem stater i Den Europæiske Union, jf. bekendtgørelse nr. 833 af 25. august 2005 af lov om udlevering af lovovertrædere, er mere vidtgående end reglerne i den nordiske udleveringslov.

Det følger af § 2 i den nordiske udleveringslov, at udlevering af egne statsborgere kun kan ske, såfremt den pågældende i de sidste 2 år forud for den strafbare handling har haft bopæl i det land, hvortil udlevering ønskes, eller hvis handlingen eller en tilsvarende handling efter national ret i det fuldbyrdende land kan medføre højere straf end fængsel i 4 år.

Det fremgår af § 3, stk. 1, i den nordiske udleveringslov, at udlevering til strafforfølgning kun kan finde sted for handlinger, der efter lovgivningen i det begærende land, kan medføre højere straf end bøde. Udlevering til straffuldbydelse kan kun ske, hvis dommen lyder på fængselsstraf eller anbringelse i en anstalt, eller der med hjemmel i dommen er truffet bestemmelse om sådan anbringelse, jf. § 3, stk. 2.

Udlevering for en handling, der udgør en politisk lovovertrædelse, kan kun ske, såfremt en tilsvarende handling er strafbar som politisk lovovertrædelse efter dansk ret og den, der begæres udleveret, ikke er dansk statsborger, jf. § 4.

Herudover kan udlevering efter den nordiske udleveringslovs § 5 ikke ske, når den, der begæres udleveret, i det fuldbyrdende land er dømt eller frifundet for den lovovertrædelse, der er omfattet af udleveringsbegæringen. Hvis tiltale er frafaldet, kan udlevering kun finde sted, hvis de i retsplejelovens fastsatte betingelser for omgørelse af bestemmelsen om tiltalefrafald er opfyldt.

§ 6 i den nordiske udleveringslov beskriver på hvilke vilkår en udlevering kan finde sted. Heraf fremgår det bl.a., at det kræver justitsministerens tilladelse, hvis den udleverede skal videre udleveres til en tredjestat for nogen før udleveringen begået strafbare handling, jf. stk. 1, nr. 1, og hvis den udleverede skal drages til ansvar for nogen før udleveringen begået strafbare handling, for hvilken tiltale er frafaldet her i landet, jf. stk. 1, nr. 3.

Derudover må den udleverede ikke drages til ansvar for nogen før udleveringen begået strafbare handling, for hvilken han her i landet er dømt eller frifundet, jf. stk. 1, nr. 2.

Det fremgår endvidere, at den udleverede, hvis han er dansk statsborger, ikke kan drages til ansvar for nogen anden før udleveringen begået strafbare handling end den, han er udleveret for, medmindre a) justitsministeren tillader det, b) han selv i et retsmøde meddeler samtykke dertil, c) han, uanset at han i en måned uhindret har kunnet forlade det land, til hvilket han er udleveret, har undladt dette, eller d) han efter at have forladt landet frivilligt er vendt tilbage, jf. stk. 1, nr. 4.

Endelig fremgår det, at den udleverede kun under betingelserne i nr. 4, litra a)-d) må drages til ansvar for nogen før udleveringen begået handling, der udgør en politisk lovovertredelse, for hvilken han ikke er udleveret, såfremt han ikke er dansk statsborger, jf. stk. 1, nr. 5.

Begæring om udlevering kan fremsættes af politi eller anklagemyndighed i det land, hvortil udlevering ønskes. Anmodningen fremsendes til rigsadvokaten, statsadvokaten, eller politimesteren (i København politidirektøren), jf. § 8, stk. 1.

Begæringen skal indeholde oplysning om tid og sted for den strafbare handling, dennes beskaffenhed, de anvendelige straffebestemmelser, nationalitet og om muligt opholdssted for den, der begæres udleveret, samt andre oplysninger, der er nødvendige til at fastslå hans identitet, jf. § 8, stk. 2.

Såfremt den, der ønskes udleveret til strafforfølgning ikke i et retsmøde meddeler samtykke til udleveringen eller erkender sig skyldig i det forhold, for hvilket udleveringen begæres, skal der som grundlag for begæringen foreligge en af en domstol truffet beslutning, hvoraf fremgår, at domstolen har fundet rimelig grund til mistanke om, at han har begået den strafbare handling, jf. § 8, stk. 3.

Efter modtagelsen af en begæring om udlevering iværksætter politiet uden ophold den nødvendige undersøgelse, jf. § 9.

Den, som begæres udleveret, kan forlange rettens prøvelse af, om betingelserne for udlevering er opfyldt. Politiet skal gøre ham bekendt med adgangen til domstolsprøvelse. Rettens afgørelse træffes ved kendelse og kære til landsretten kan kun ske inden for en frist af 3 dage. Er der fremsat krav om domstolsprøvelse, kan udlevering ikke ske, før beslutningen er fundet lovlig ved endelig retskendelse, jf. § 10.

I forbindelse med undersøgelsen af anmodningen kan retsplejelovens regler i kapitel 69 om anholdelse, kapitel 70 om varetægtsfængsling, kapitel 72 om legemsindgreb, kapitel 73 om ransagning, kapitel 74 om beslaglæggelse og edition samt kapitel 75 a om andre efterforskningskridt anvendes i samme omfang som i sager vedrørende lovovertrædelser af tilsvarende art, der forfølges her i landet, jf. § 11.

I sager om udlevering finder de i retsplejelovens kapitel 66 indeholdte regler om beskikkelse og valg af forsvarer tilsvarende anvendelse. Offentlig forsvarer skal dog altid beskikkes, når den, der begæres udleveret, fremsætter ønske herom, jf. § 12.

Hvis den, der begæres udleveret, i et retsmøde meddeler samtykke til udleveringen og det findes utvivlsomt, at betingelserne for udlevering er opfyldt, kan udleveringen i almindelighed iværksættes af politiet. I øvrigt forelægges spørgsmålet om, hvorvidt udlevering skal finde sted, for Justitsministeriet, jf. § 13.

Derudover følger det af § 14, at når der er truffet bestemmelse om udlevering, kan der med henblik på at sikre udleveringens gennemførelse anvendes de retsmidler, der er indeholdt i retsplejelovens kapitel 69 om anholdelse og kapitel 70 om varetægtsfængsling, såfremt den handling, for hvilken udlevering er begæret, efter dansk ret kunne medføre højere straf end bøde eller fængsel i 4 måneder. Den pågældende vil dog altid kunne undergives anholdelse i indtil 24 timer.

Efter § 15 kan det i forbindelse med en beslutning om udlevering bestemmes, at genstande, som er beslaglagt eller taget i forvaring under sagen, med forbehold af tredjemands eventuelle rettigheder, skal overgives til den myndighed, som har begæret udlevering.

Det følger af § 16, at hvis en person er efterlyst af myndighederne i et af de nordiske lande for en strafbar handling, som kan begrunde udlevering efter denne lov, kan de retsmidler, der omtales i retsplejelovens kapitel 69 om anholdelse, kapitel 70 om varetægtsfængsling, kapitel 72 om legemsindgreb, kapitel 73 om ransagning, kapitel 74 om beslaglæggelse og edition samt kapitel 75 a om andre efterforskningskridt, anvendes i overensstemmelse med reglerne i § 11. Det samme gælder, hvis myndighederne tilkendegiver, at de agter at fremsætte begæring om udlevering for en sådan handling. En fængsling iværksat efter stk. 1, skal dog ophæves, såfremt begæring om udlevering ikke er modtaget inden for en frist af 2 uger.

Efter § 17 kan tilladelse efter § 6 kun meddeles, såfremt udlevering for den pågældende handling kunne have fundet sted til vedkommende land.

Personer, som udleveres fra et af de § 1 nævnte lande til et andet nordisk land, kan efter § 18 uden særlig tilladelse føres over dansk territorium.

3.2. De nordiske lande *har netop færdiggjort* en ny konvention om overgivelse for strafbare forhold mellem de nordiske lande (Nordisk arrestordre).

Baggrunden for konventionen er, at de nordiske ministre på justitsministermødet på Svalbard i juni 2002 besluttede, at den gældende udleveringsordning mellem de nordiske lande skulle revideres og udvides med fuld respekt af grundlæggende retsprincipper og i overensstemmelse med de internationale forpligtelser bl.a. i forhold til EU, herunder specielt Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem staterne (den europæiske arrestordre).

På det nordiske justitsministermøde i Skagen den 20.-22. juni 2005 blev der opnået politisk enighed om udkastet til en ny konvention om overgivelse for strafbare forhold mellem de nordiske lande.

Nordisk Embedsmandskomité for lovgivningsspørgsmål (EK-Lov/NÄL) blev i den forbindelse pålagt at færdiggøre udkastet til konventionen, således at konventionen kan undertegnes af de nordiske justitsministre inden udgangen af 2005 med henblik på, at konventionen kan træde i kraft mellem de nordiske lande senest i 2007.

Den nordiske konvention *er* opbygget som rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og fastlægger, i hvilke tilfælde de nordiske lande vil være forpligtede til at overgive en lovovertræder til et andet nordisk land, og i hvilke tilfælde landene kan eller skal afslå overgivelse af en lovovertræder.

Konventionen vil medføre en række udvidelser i pligten til overgivelse i forhold til såvel den gældende nordiske udleveringslov som i forhold til rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

I relation til den gældende nordiske ordning, der er en ”kan-ordning”(dvs. at udlevering kan finde sted), *indebærer* den nordiske konvention, at der som udgangspunkt skal ske overgivelse i medfør af en nordisk arrestordre. Konventionen *indeholder* på den baggrund en række afslagsgrunde, hvorefter det fuldbyrdende land enten skal eller kan afslå overførslen.

I forhold til den gældende nordiske udleveringslov, *indebærer* konventionen bl.a., at kravet om dobbelt strafbarhed afskaffes, at der i forbindelse med overgivelse for strafbare forhold ikke skelnes mellem egne statsborgere og udlændinge, og at overgivelse ikke vil kunne nægtes med henvisning til, at der er tale om en politisk forbrydelse.

Derudover *indeholder* konventionen ikke et strafferammekrav. En nordisk arrestordre vil således kunne udstedes for forhold, der efter det udstedende lands lovgivning kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning.

Endelig vil en person, der ifølge en nordisk arrestordre er overgivet til strafforfølgning eller straffuldbyrdelse, i et videre omfang kunne drages til ansvar for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet.

Anvendelsesområdet for konventionen vil dog *være* begrænset i relation til Island på den ene side og de øvrige nordiske lande på den anden side for så vidt angår de bestemmelser, der vedrører politiske forbrydelser og egne statsborgere.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Udkastet til udleveringsaftale mellem på den ene side Den Europæiske Union og på den anden side Norge og Island vil – set i forhold til den nugældende ordning på området – have lovgivningsmæssige konsekvenser på en række punkter, herunder navnlig med hensyn til kravet om dobbelt strafbarhed, forbudet mod at behandle egne statsborgere og udlændinge forskelligt og politiske lovovertrædelser.

a. Som det er fremgået ovenfor under punkt pkt. 3.1., stilles der i den nordiske udleveringslov i dag krav om dobbelt strafbarhed ved såvel udlevering af egne statsborgere som udlændinge.

Efter udkastet til udleveringsaftale mellem EU og Norge og Island (artikel 3, stk. 2) vil kravet om dobbelt strafbarhed på en række områder skulle fraviges.

b. I relation til udlevering af egne statsborgere fremgår det i dag af den nordiske udleveringslov, at egne statsborgere kun kan udleveres, såfremt den pågældende i de sidste 2 år forud for den strafbare handling har haft bopæl i det land, hvortil udlevering ønskes, eller hvis den strafbare handling efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 4 år.

Med udkastet til udleveringsaftale mellem EU og Norge og Island (artikel 7) lægges der op til, at udlevering ikke kan afslås med den begrundelse, at den person, der begæres udleveret, er stats-

borger i den fuldbyrdende stat. De kontraherende parter kan dog afgive en erklæring om, at statsborgere ikke vil blive overgivet, eller om at overgivelse kun kan tillades under visse afgrænsede omstændigheder.

c. For så vidt angår politiske forbrydelser skelnes der i dag i den nordiske udleveringslov mellem udlevering af egne statsborger og udlændinge. Udlevering af egne statsborgere for en handling, der udgør en politisk lovovertrædelse, kan kun ske, såfremt en tilsvarende handling er strafbar som en politisk lovovertrædelse efter lovgivningen i det fuldbyrdende land.

Efter udkastet til udleveringsaftale mellem EU og Norge og Island (artikel 6), kan fuldbyrdelse ikke afslås med den begrundelse, at lovovertrædelsen af den fuldbyrdende stat anses for at være en politisk lovovertrædelse. De kontraherende parter kan dog afgive en erklæring om, at de kun vil anvende denne bestemmelse i forbindelse med forbrydelser der er omhandlet i terrorismekonventionen m.v.

Udkastet til udleveringsaftale mellem EU og Norge og Island vil herudover også på andre punkter nødvendiggøre ændringer i de gældende regler på udleveringsområdet.

Som anført under pkt. 3.2., forventer de nordiske lande inden udgangen af 2005 at kunne undertegne en nordisk konvention om overgivelse for strafbare forhold mellem de nordiske lande. Denne konvention vil på en række områder, herunder de ovenfor nævnte områder, gå videre end udkastet til udleveringsaftale mellem EU og Norge og Island.

Det er Justitsministeriets vurdering, at de ændringer i den nordiske udleveringslov, som EU-aftaleudkastet vil kræve, vil kunne rummes indenfor de ændringer, der følger af den nye konvention om overgivelse for strafbare forhold mellem de nordiske lande (Nordisk Arrestordre).

4.2. Udkastet til udleveringsaftale mellem EU og Norge og Island vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen skønnes ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side kan man fuldt ud støtte, at EU indgår en udleveringsaftale med Norge og Island.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke afgivet udtalelse i sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *15. november 2005*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forhandlingsmandaterne for Kommissionens og formandskabets forhandlinger med Norge og Island om indgåelse af aftaler vedrørende det retlige samarbejde, herunder anvendelsen af den europæiske arrestordre, blev forelagt til orientering for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmøderne den 10. juli 2001 og den 19. december 2002.

Endvidere er et samlenotat om forslaget oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005.

Dagsordenspunkt 10: Rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, navnlig med hensyn til alvorlige lovovertrædelser, herunder terrorhandlinger

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Sverige har 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. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 forventes formandskabet at lægge op til, at Rådet skal drøfte det foreliggende udkast til rammeafgørelse med henblik på at nå til politisk enighed om forslaget artikler. Forslaget vil formentlig have visse lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Forslaget ses ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget til rammeafgørelse er som nævnt fremsat af Sverige. Herudover ses der ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side er man positiv over for forslaget til rammeafgørelse.

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.

Spørgsmålet om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder er også omtalt i arbejdsprogrammet for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed ("Haag-programmet"), hvor der lægges op at styrke udvekslingen af oplysninger ved at indføre et såkaldt tilgængelighedsprincip på EU-niveau. Efter tilgængelighedsprincippet skal en retshåndhævende myndighed i en medlemsstat, som har brug for oplysninger for at kunne varetage sine opgaver, kunne indhente disse i en anden medlemsstat, og den retshåndhævende myndighed i den anden medlemsstat, der ligger inde med disse oplysninger, skal udlevere dem til det angivne formål under hensyntagen til behovene i forbindelse med den igangværende efterforskning i den pågældende stat, jf. nærmere programmets punkt 2.1.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005 blev der i det væsentlige opnået enighed om, hvilke oplysninger og efterretninger der skal omfattes af rammeafgørelsen, hvorimod der ikke kunne opnås enighed om spørgsmålet om, hvorvidt det skal være obligatorisk eller frivilligt at udveksle oplysninger, som tidligere er fremskaffet ved hjælp af tvangsindgreb.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 forventes formandskabet at lægge op til, at Rådet skal drøfte det foreliggende udkast til rammeafgørelse med henblik på at nå til politisk enighed om forslagens artikler.

2. Indhold

Forslaget til rammeafgørelse 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).

På baggrund af de seneste drøftelser i Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet og i Artikel 36-udvalget har formandskabet fremlagt et revideret udkast til rammeafgørelse.

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 lovovertrædelser.

Rammeafgørelsen griber ikke ind i nuværende eller fremtidige bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger mellem medlemsstater og tredjelande eller Den Europæiske Unions instrumenter vedrørende gensidig retshjælp eller gensidig anerkendelse af retsafgørelser i straffesager, herunder eventuelle betingelser, som tredjelande måtte have fastsat for anvendelsen af videre-

givne oplysninger. 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” med det formål at videregive 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 judiciel myndighed. Forslaget giver heller ikke medlemsstaterne ret til at anvende allerede udvekslede oplysninger og efterretninger til dette formål. Hvis allerede udvekslede informationer ønskes anvendt som bevismateriale ved en judiciel myndighed, skal der derfor indhentes samtykke hertil fra den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat, om nødvendigt i henhold til den nationale lovgivning i den medlemsstat, der har videregivet oplysningerne eller efterretningerne via de eksisterende instrumenter vedrørende retligt samarbejde mellem medlemsstaterne. Et sådant samtykke er ikke påkrævet, når den anmodede medlemsstat allerede har givet sit samtykke til benyttelse af oplysningerne som bevismateriale på tidspunktet for fremsendelse af oplysningerne eller efterretningerne.

Forslaget pålægger ikke den stat, der modtager en anmodning om oplysninger eller efterretninger, nogen forpligtelse til at fremskaffe eller tilvejebringe nogen form for oplysninger eller efterretninger ved anvendelse af tvangsindgreb defineret i henhold til den nationale lovgivning.

Medlemsstaterne videregiver i henhold til den nationale lovgivning, når denne åbner mulighed herfor, oplysninger og efterretninger, der tidligere er fremskaffet ved anvendelse af tvangsindgreb.

Rammeafgørelsen indebærer ikke nogen ændring i pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.

Begreberne ”kompetent retshåndhævende myndighed”, ”kriminalefterforskning”, ”kriminalefterretningsoperation” og ”oplysninger og efterretninger” er defineret i forslagets artikel 2.

”Kompetent retshåndhævende myndighed” defineres som 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 foreta-

ge tvangsindgreb i forbindelse med sådanne aktiviteter. *Myndigheder eller enheder, der specifikt tager sig af nationale sikkerhedsspørgsmål, er ikke omfattet af begrebet kompetent retshåndhævende myndighed.* Hver medlemsstat skal *inden for ét år fra vedtagelse af rammeafgårelsen* afgive en erklæring til Generalsekretariatet om, hvilke nationale myndigheder der omfattes af begrebet kompetent retshåndhævende myndighed. Erklæringen kan til enhver tid ændres.

Ved ”kriminalefterforskning” forstås en retlig ramme, inden for hvilken de kompetente retshåndhævende myndigheder eller judicielle 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, 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 som omfattende enhver form for oplysninger eller data, som retshåndhævende myndigheder er i besiddelse af, samt enhver form for oplysninger eller data, som offentlige myndigheder eller private foretagender er i besiddelse af, og som de retshåndhævende myndigheder har adgang til, uden at der foretages tvangsindgreb, jf. artikel 1, stk. 4.

Artikel 3 (som indebar en begrænsning af rammeafgårelsens anvendelsesområde til alene at omfatte udveksling af oplysninger til brug for efterforskning af lovovertrædelser, der i den anmodende medlemsstat kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst tolv måneder) er udgået i det foreliggende udkast til rammeafgårelse.

Medlemsstaterne skal efter artikel 4 sikre, at oplysninger og efterretninger, som defineret i artikel 2, litra d, kan meddeles til de kompetente retshåndhævende myndigheder i andre medlemsstater i overensstemmelse med rammeafgårelsen.

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. *Medlemsstaterne må navnlig ikke kræve en retskendelse i forbindelse med deres kompetente retshåndhævende myndigheds udveksling af oplysninger eller efterretninger med en anden medlemsstats kompetente retshåndhæ-*

vende myndighed, når den anmodede kompetente retshåndhævende myndighed i en intern procedure har adgang til de pågældende oplysninger eller efterretninger uden retskendelse.

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.

Når den anmodede kompetente retshåndhævende myndighed i henhold til den anmodede stats nationale lovgivning kun har adgang til de ønskede oplysninger og efterretninger efter tilladelse fra en judiciel myndighed, er den anmodede kompetente retshåndhævende myndighed forpligtet til at anmode den kompetente judicielle myndighed om tilladelse til at få adgang til og udveksle de ønskede oplysninger. Den anmodede stats kompetente judicielle myndighed lægger samme regler til grund for sin afgørelse som i en rent intern sag.

Såfremt de ønskede oplysninger eller efterretninger er fremskaffet hos en anden medlemsstat eller et tredjeland og er omfattet af specialitetsreglen, kan de kun videregives til den kompetente retshåndhævende myndighed i en anden medlemsstat med samtykke fra den stat, der har meddelt oplysningerne eller efterretningerne.

I henhold til artikel 4a skal medlemsstaterne indføre procedurer, som sætter dem i stand til inden for højst 8 timer at reagere på hastende anmodninger om oplysninger og efterretninger vedrørende lovovertrædelser som defineret i artikel 2, stk. 2, i rammeafgørelse om den europæiske arrestordre (positivlisten), eller for de staters vedkommende, der ikke er bundet af denne rammeafgørelse, vedrørende tilsvarende lovovertrædelser, når de ønskede oplysninger eller efterretninger er lagret i en database, som den retshåndhævende myndighed har direkte adgang til.

Såfremt medlemsstaterne ikke er i stand til at opfylde denne tidsfrist, skal den anmodede kompetente retshåndhævende myndighed meddele årsagen hertil på en særlig formular. Når tilvejebringelse af de ønskede oplysninger eller efterretninger inden for 8 timer udgør en uforholdsmæssig stor byrde for den anmodede retshåndhævende myndighed, kan den udsætte videregivelsen af informationen eller efterretningerne. I det tilfælde skal den anmodede medlemsstat straks informere den anmodende medlemsstat om denne udsættelse, og skal desuden tilvejebringe den ønskede information eller efterretning så snart som muligt, dog senest inden for 3 dage.

I ikke-hastende sager skal medlemsstaterne sikre, at anmodninger om oplysninger og efterretninger vedrørende lovovertrædelser som defineret i artikel 2, stk. 2, i rammeafgørelse om den europæiske arrestordre (positivlisten), eller for de staters vedkommende, der ikke er bundet af denne rammeafgørelse, vedrørende tilsvarende lovovertrædelser, imødekommes inden for en uge, hvis de ønskede oplysninger eller efterretninger er lagret i en database, som den retshåndhævende

myndighed har direkte adgang til. Såfremt medlemsstaterne ikke er i stand til at opfylde denne tidsfrist, skal den anmodede kompetente retshåndhævende myndighed meddele årsagen hertil på en særlig formular.

Alle andre anmodninger skal som udgangspunkt besvares inden for 14 dage. Såfremt medlemsstaterne ikke er i stand til at opfylde denne tidsfrist, skal den anmodede kompetente retshåndhævende myndighed meddele årsagen hertil på en særlig formular.

I henhold til artikel 5 kan de kompetente retshåndhævende myndigheder kun anmode om oplysninger, hvis der er faktuelle grunde til at tro, at der findes relevante oplysninger og efterretninger i den pågældende medlemsstat. *Anmodningen skal indeholde de faktuelle grunde samt en redegørelse for formålet med at anmode om de pågældende oplysninger og efterretninger, og for forbindelsen mellem formålet og den person, der er genstand for oplysningerne og efterretningerne.*

Der må ikke anmodes om flere oplysninger eller fastsættes strammere tidsfrister end, hvad der er nødvendigt i det konkrete tilfælde. Anmodninger om oplysninger eller efterretninger skal mindst indeholde de oplysninger, der er indeholdt i en særlig formular.

Artikel 6 (som fastsatte kategorier af personer, der kan udveksles oplysninger eller efterretninger om) er udgået i det foreliggende udkast til rammeafgørelse.

Efter artikel 7 kan udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaterne finde sted via alle eksisterende kommunikationskanaler. *Det sprog, der benyttes i forbindelse med anmodningen og udvekslingen af oplysninger, skal være det, der gælder for den benyttede kanal. Når medlemsstaterne afgiver deres erklæring i overensstemmelse med artikel 2, litra a, skal de også meddele Generalsekretariatet for Rådet detaljer om de kontakter, som hastende anmodninger kan sendes til. Disse detaljer kan til enhver tid ændres. Generalsekretariatet for Rådet skal videregive de erklæringer, der er modtaget, til medlemsstaterne og Kommissionen.*

Oplysninger og efterretninger meddeles også Europol i overensstemmelse med Europolkonventionen, og til Eurojust i overensstemmelse med afgørelsen om at oprette Eurojust, for så vidt udvekslingen angår en lovovertrædelse eller en kriminel aktivitet, der ligger inden for deres mandat.

Artikel 8 omhandler uanmodet (spontan) udveksling af oplysninger og efterretninger. Ifølge bestemmelsen skal de kompetente retshåndhævende myndigheder på eget initiativ videregive 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 som defineret i artikel 2, stk. 2, i rammeafgørelsen om den europæiske ar-

restordre (positivlisten), eller for de staters vedkommende, der ikke er bundet af denne rammeafgørelse, vedrørende tilsvarende lovovertrædelser, bortset fra de tilfælde, hvor der foreligger en situation omfattet af artikel 11. De nærmere regler for uanmodet udveksling af oplysninger fastsættes i den nationale lovgivning i de medlemsstater, som videregiver oplysningerne.

Pligten til at videregive oplysninger og efterretninger er begrænset til det, der skønnes relevant og nødvendigt for at kunne afsløre, forebygge eller efterforske den pågældende lovovertrædelse eller kriminelle aktivitet.

Artikel 9 fastsætter, at medlemsstaterne ved udveksling af oplysninger og efterretninger skal overholde de regler for databeskyttelse, der gælder for den anvendte kommunikationskanal, jf. artikel 7.

Anvendelse af oplysninger og efterretninger, der er blevet udvekslet direkte eller bilateralt, er underlagt de nationale bestemmelser om databeskyttelse i den modtagende medlemsstat, og oplysningerne og efterretningerne skal i den forbindelse undergives de samme regler om databeskyttelse, som hvis oplysningerne var blevet indsamlet i den modtagende medlemsstat. Behandling af personoplysninger skal ske i overensstemmelse med principperne i Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger samt – for de medlemsstater, der har ratificeret den - tilfølgelsesprotokollen hertil af 8. november 2001 om tilsynsmyndigheder og grænseoverskridende dataudveksling. Når de retshåndhævende myndigheder håndterer personoplysninger, som er fremskaffet i medfør af denne rammeafgørelse, bør der også tages hensyn til principperne i Europarådets anbefaling R(87) 15 om politiets brug af personoplysninger.

Udvekslede oplysninger og efterretninger må kun anvendes af de kompetente retshåndhævende myndigheder til de formål, hvortil de er blevet meddelt i overensstemmelse med rammeafgørelsen eller med henblik på forebyggelse af umiddelbare og alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed. Brug af oplysningerne til andre formål er kun tilladt med forudgående samtykke fra den medlemsstat, der har meddelt oplysningerne, og er udelukkende underlagt den nationale lovgivning i den modtagende medlemsstat. Der kan kun gives samtykke, hvis den nationale lovgivning i den medlemsstat, der har meddelt oplysningerne, tillader det.

Medlemsstaterne kan pålægge betingelser med hensyn til anvendelsen af bestemte oplysninger og efterretninger og til rapportering vedrørende resultatet af den kriminalefterforskning eller den kriminalefterretningsoperation, som har fundet sted. Sådanne betingelser er bindende for den modtagende kompetente retshåndhævende myndighed, *bortset fra det særlige tilfælde, hvor der i henhold til national ret skal gøres undtagelser fra begrænsningerne i brugen af oplysningerne til fordel for de retshåndhævende myndigheder, lovgivningsinstanser eller andre uafhængige instan-*

ser, der er oprettet ved lov og har til opgave at kontrollere de kompetente nationale myndigheder. I så fald kan oplysninger kun anvendes efter forudgående høring af den medlemsstat, der har meddelt oplysningerne, og denne stats interesser og synspunkter skal i videst muligt omfang efterkommes. I specielle tilfælde kan den medlemsstat, der har meddelt oplysningerne, anmode den modtagende medlemsstat om, at give oplysninger om brugen og den videre behandling af de meddelte oplysninger og efterretninger.

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 faktuelle grunde til at antage, at videregivelsen vil kunne skade vigtige nationale sikkerhedsinteresser, bringe en igangværende efterforskning eller efterretningsoperation eller enkeltpersoners sikkerhed i fare, eller hvis oplysningerne vil stå i klart misforhold til eller være irrelevante for det angivne formål, jf. dog artikel 4, stk. 3.

Såfremt de oplysninger, der skal videregives, vedrører en lovovertrædelse, der straffes med under 1 års fængsel i henhold til den anmodede medlemsstats lovgivning, kan den kompetente retshåndhævende myndighed afslå at videregive de ønskede oplysninger eller efterretninger.

Den kompetente retshåndhævende myndighed afviser at videregive oplysninger eller efterretninger, hvis den kompetente judicielle myndighed ikke har tilladt adgang til og udveksling af de ønskede oplysninger i henhold til artikel 4, stk. 4.

Artikel 12 omhandler gennemførelse af rammeafgørelsen.

Artikel 13 omhandler forholdet til andre instrumenter.

Det fastslås i artikel 13, at bestemmelserne i artikel 39, stk. 1, 2, og 3, og artikel 46 i Schengenkonventionen erstattes af rammeafgørelsen, i det omfang de vedrører udveksling af oplysninger og efterretninger. Det fastslås videre, at Schengen-Eksekutivkomitéens afgørelse af 28. april 1999 om forbedring af politisamarbejdet om forebyggelse og opklaring af strafbare handlinger ophæves.

Medlemsstaterne kan fortsat anvende bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger, der er i kraft på det tidspunkt, hvor rammeafgørelsen vedtages, for så vidt sådanne aftaler eller ordninger giver mulighed for at uddybe eller udvide rammeafgørelsens mål og bidrager til yderligere at forenkle eller lette procedurerne for udveksling af oplysninger og efterretninger, der falder ind under rammeafgørelsens anvendelsesområde.

Medlemsstaterne kan indgå bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger eller sætte dem i kraft efter rammeafgørelsens ikrafttræden, for så vidt sådanne aftaler eller ordninger giver mulighed for at uddybe eller udvide rammeafgørelsens mål og bidrager til yderligere at forenkle eller lette procedurerne for udveksling af oplysninger og efterretninger, der falder ind under rammeafgørelsens anvendelsesområde.

Sådanne aftaler og ordninger må dog ikke berøre forbindelserne med de medlemsstater, der ikke er parter deri.

Senest ét år efter rammeafgørelsens ikrafttræden skal medlemsstaterne meddele til Rådet og Kommissionen, hvilke eksisterende aftaler og ordninger, jf. ovenfor, som de fortsat ønsker at anvende.

Medlemsstaterne skal endvidere underretter Rådet og Kommissionen om eventuelle nye aftaler eller ordninger, jf. ovenfor, senest tre måneder efter deres undertegnelse eller ikrafttræden for så vidt angår instrumenter, der allerede er blevet undertegnet, inden rammeafgørelsen blev vedtaget.

Artikel 14 vedrører ikrafttrædelse.

3. Gældende dansk ret

3.1. Dansk lovgivning indeholder ikke en udtrykkelig generel regulering af danske retshåndhavende myndigheders videregivelse af fortrolige oplysninger til andre EU-landes retshåndhavende 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) og endelig i de i henhold til persondatalovens § 72 udstedte administrative bestemmelser om videregivelse af oplysninger fra politiets registre.

3.2. På enkelte retsområder er der i lovgivningen fastsat bestemmelser, hvorved der udtrykkeligt tages stilling til danske retshåndhævende myndigheders videregivelse af oplysninger til udenlandske myndigheder.

Lov om Det Centrale Dna-profil-register (lov nr. 434 af 31. maj 2000) indeholder i § 5 følgende bestemmelse om videregivelse af oplysninger fra registeret:

”Der kan til brug for identifikation af personer videregives oplysninger fra registret til

- 1) politiet, anklagemyndigheden og Justitsministeriet,
- 2) udenlandske domstole samt politi- og anklagemyndigheder til brug for offentlige straffesager, såfremt det i det enkelte tilfælde findes ubetænkeligt
- 3) Københavns Universitet, Retsgenetisk Afdeling, såfremt det er nødvendigt i forbindelse med behandlingen af en straffesag, og
- 4) Folketingets Ombudsmand.

Stk. 2. Herudover må videregivelse af oplysninger fra registret ikke finde sted, jf. dog § 6.”

Herudover kan det bl.a. nævnes, at den i henhold til persondatalovens § 72 udstedte bekendtgørelse om behandling af personoplysninger i det Centrale Kriminalregister indeholder en bestemmelse (i § 21, stk. 1, nr. 9), hvorefter Rigspolicefen efter begæring udsteder fuldstændige udskrifter af Kriminalregistret og straffeattester som nævnt i § 22 til udenlandsk politi, anklagemyndighed og domstole i de nordiske lande eller i lande, der er medlemmer af Europarådet, til brug for offentlige straffesager i udlandet.

3.3. Hvad angår spørgsmålet om datasikkerhed bemærkes det, at danske retshåndhævende 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 retshåndhævende 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. Mere udførlige regler er fastsat i den sikkerhedsbekendtgørelse, som er udstedt i henhold til persondatalovens § 41, stk. 5.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser af generel karakter.

Det skal herved navnlig bemærkes, at forslaget ikke pålægger medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder en ubetinget pligt til at videregive bestemte kategorier af oplysninger, men derimod alene indeholder en forpligtigelse til, at der i national lovgivning ikke opstilles strengere betingelser for videregivelse af oplysninger til andre medlemsstaters retshåndhævende myndigheder, end hvad der nationalt gælder for videregivelse. Dette indebærer, at videregivelse af oplysninger fra danske retshåndhævende myndigheder fortsat vil kunne – og vil skulle – ske i overensstemmelse med de danske regler om tavshedspligt og videregivelse, herunder persondatalovens videregivelsesregler, og det vil således fortsat bero på en konkret vurdering i den enkelte sag, om der kan ske videregivelse af oplysninger til brug for efterforskning mv. i andre medlemsstater.

Hertil kommer, at der efter forslaget er tale om videregivelse af oplysninger til andre medlemsstaters retshåndhævende myndigheder med henblik på afsløring, forebyggelse eller efterforskning af lovovertrædelser eller kriminelle aktiviteter, og at udvekslede oplysninger som udgangspunkt kun må anvendes til brug for den kriminalefterforskning eller den kriminalefterretningsoperation, til hvilken de er udvekslet eller til forebyggelse af umiddelbare og alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed. Anvendelsen af oplysningerne til ethvert andet formål forudsætter således et udtrykkeligt forudgående samtykke fra den myndighed, der har meddelt informationerne,

og der er desuden en generel adgang til at fastsætte særlige betingelser med hensyn til anvendelsen af bestemte oplysninger og efterretninger i det omfang det skønnes nødvendigt.

Som nævnt indeholder forslaget en forpligtigelse til, at der i national lovgivning ikke opstilles strengere betingelser for videregivelse af oplysninger til andre medlemsstaters retshåndhævende myndigheder, end hvad der nationalt gælder for videregivelse.

Det kan på denne baggrund give anledning til tvivl, om det vil være muligt at opretholde bestemmelsen i § 5, stk. 1, nr. 2, i lov om Det Centrale Dna-profil-register, hvorefter der til brug for identifikation af personer kan videregives oplysninger fra registret til udenlandske domstole samt politi- og anklagemyndigheder til brug for offentlige straffesager, såfremt det i det enkelte tilfælde findes ubetænkeligt. Efter Justitsministeriets vurdering vil det – som følge af rammeafgørelsen – formentlig være nødvendigt at ændre den pågældende bestemmelse, således at der udtrykkeligt kommer til at gælde samme betingelse for videregivelse af oplysninger til henholdsvis danske retshåndhævende myndigheder og retshåndhævende myndigheder i andre EU-medlemsstater.

Det samme vil selvsagt gøre sig gældende med hensyn til eventuelle lignende lovbestemmelser på specifikke områder.

4.2. Forslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Det oprindelige forslag til rammeafgørelse har været 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 kriminalitet, Rigspolitechefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder.

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitechefen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet og Institut for Menneskerettigheder.

Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen og Landsforeningen af beskikkede advokater har oplyst, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

Rigsadvokaten anfører, at han kan støtte de grundlæggende ideer, der ligger bag forslaget. Udvekslingen af oplysninger og efterretninger om kriminalitet og kriminelle aktiviteter er således en væsentlig del af grundlaget for samarbejdet på retshåndhævelsesområdet i EU.

Rigsadvokaten kan tilslutte sig, at forslaget også omfatter retlige myndigheder, herunder domstolene, jf. artikel 2 a), 2. pkt. For Danmarks vedkommende vil der dog formentlig i det væsentlige være tale om oplysninger og efterretninger, som politiet og anklagemyndigheden er i besiddelse af. Det bør til sin tid nærmere overvejes hvilke danske særmyndigheder, der er omfattet af artikel 2, idet formuleringen ”kompetent retshåndhævende myndighed” under a) skal sammen holdes med b) og c) om henholdsvis ”kriminalefterforskning” og ”kriminalefterretningsoperation”.

Omkring artikel 4, stk. 2, bemærker Rigsadvokaten, at der i national ret, herunder dansk ret, forekommer et betydeligt antal forskellige situationer, hvor videregivelse af oplysninger og efterretninger kan komme på tale. Afgørelsen af, om videregivelse kan ske, vil i mange tilfælde efter dansk ret bero på en konkret vurdering af en række omstændigheder. På den baggrund foreslår Rigsadvokaten, at man kunne overveje at nuancere formuleringen af artikel 4, stk. 2, således, at der f.eks. afslutningsvist i stk. 2 tilføjes ordene ”i tilsvarende situationer”.

Rigsadvokaten finder fristen for at besvare anmodningerne på kun 12 timer, jf. artikel 4 a, for kort. Rigsadvokaten har forståelse for, at en meget hurtig videregivelse af oplysninger i nogle tilfælde vil være altafgørende for at forhindre alvorlig kriminalitet, men bemærker, at en frist på 12 timer i praksis dog formentlig vil betyde, at det i et større antal tilfælde ikke vil være muligt at fremskaffe de relevante oplysninger inden fristens udløb. Det forudsætter i hvert fald, at anmodningerne er meget præcise og vedrører et begrænset antal oplysninger. Ligeledes må en række myndigheder, herunder anklagemyndigheden, hvis forslaget bliver gennemført i sin nuværende udformning, gøre sig overvejelser om det beredskab, der skal til for at kunne besvare sådanne anmodninger inden for 12 timer.

I forlængelse heraf foreslår Rigsadvokaten, at man eventuelt formulerer bestemmelsen således, at den anmodede myndighed pålægges i hvert fald at give et foreløbigt svar inden 12 timer, således at kontakten hurtigt knyttes og fastholdes mellem den anmodende og den anmodede myndighed med henblik på den hurtigst mulige fremskaffelse af oplysningerne og således, at myndighederne nærmere indbyrdes kan drøfte, hvad der er brug for af oplysninger og efterretninger.

Endelig påpeger Rigsadvokaten, at han finder bestemmelsen om afvisningsgrunde i forslagets artikel 11 for væsentlig.

Rigspolitichefen bemærker, at Rigspolitichefen har indgået i den danske delegation til møderne i Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet, hvor forslaget har været drøftet, og at man i den forbindelse har tilkendegivet, at man kan støtte de grundlæggende ideer bag forslaget, idet der dog er forskellige forhold, som bør overvejes nøjere.

Rigspolitichefen bemærker, at efterlevelse af forslaget, således som det foreligger, vil nødvendiggøre justering af de nugældende interne politimæssige tjenesteforskrifter for internationalt politisamarbejde. En meget kort svarfrist vil f.eks. gøre det vanskeligt at opretholde den nugældende ordning, hvorefter Rigspolitichefen alene videregiver konkrete sagsinformationer fra politikredsene til udenlandske samarbejdsfora og –partnere i henhold til konkret aftale.

Rigspolitichefen henviser herudover til et særskilt hørings svar udarbejdet af Politiets Efterretningstjeneste.

Politiets Efterretningstjeneste anfører, at definitionerne i forslagets artikel 2 generelt er uklare. Efterretningstjenesten bemærker, at både definitionen på ”kriminalefterforskninger” og ”kriminalefterretningsoperationer” i forslagets artikel 2, synes at forudsætte, at der enten er begået en strafbar handling, eller at man skal klarlægge, om der er begået en strafbar handling. Hverken ”kriminalefterforskninger” og ”kriminalefterretningsoperationer” synes at omfatte efterforskninger med henblik på at forebygge eller modvirke, eventuelle fremtidige strafbare handlinger. Derimod synes forslagets artikel 6, stk. 1, litra b, at forudsætte, at forslaget omfatter udveksling af oplysninger af en mere præventiv karakter.

Politiets Efterretningstjenestes bemærker, at en række af efterretningstjenestens aktiviteter på terrorområdet ikke har karakter af efterforskning af begåede strafbare forhold eller efterforskning af, om der er begået et strafbart forhold i gængs forstand. Politiets Efterretningstjenestes opgave er – i modsætning til det øvrige politis virksomhed – væsentligst af forebyggende karakter. Tjenesten skal indsamle, bearbejde og analysere målpersoner og -grupper med henblik på at vurdere disses kapacitet, vilje og evne til at begå terrorhandlinger - og dermed den eventuelle trussel, der måtte udgå fra de pågældende – og i lyset heraf vurdere, hvilke aktiviteter der bør sættes i værk for at afværge at en sådan trussel udvikler sig yderligere. En sådan aktivitet kan bl.a. bestå i fortsat overvågning af målpersoner eller -gruppe med det sigte at vurdere, om en identificeret potentiel trussel udvikler sig. På den baggrund anbefaler Politiets Efterretningstjeneste, at det nærmere præciseres, om det er hensigten, at efterretningstjenesternes forebyggende efterforskninger skal være omfattede af regelsættet.

Politiets Efterretningstjeneste bemærker herudover, at forslaget efter efterretningstjenestens opfattelse ikke vil medføre forbedringer af samarbejdet mellem de myndigheder, der har ansvaret for bekæmpelse af terrorisme i medlemslandene. Forslagets formalisering af samarbejdet giver tværtimod anledning til bekymring i retning af, at dette kan få den modsatte virkning. Det bemærkes i den forbindelse, at det operationelt orienterede samarbejde på terrorbekæmpelsesområdet består væsentligst af direkte og sagsorienteret udveksling af informationer mellem de myndigheder, der har ansvaret for terrorbekæmpelsen i de enkelte medlemsstater. Dette skyldes, at der ofte vil være tale om sensitive oplysninger, hvis fortsatte hemmeligholdelse er afgørende for såvel det fortsatte arbejde med den konkrete sag oplysningerne vedrører, som den fortsatte relation til den kilde, hvorfra oplysningerne måtte hidrøre. Oplysninger af denne karakter videreformidles derfor kun til de samarbejdspartnere, der har behov for dem og hvor videregivelsen tjener et konkret formål, og informationsudvekslingen kræver en udpræget grad af hurtighed, fleksibilitet og tillid mellem parterne. Denne måde at indrette det konkrete operationelle samarbejde på er således helt nødvendig henset til de særlige hensyn, der gør sig gældende for de terrorbekæmpende myndigheders fortsatte og effektive håndtering af trusler mod den nationale sikkerhed.

Politiets Efterretningstjeneste påpeger i den forbindelse, at efterretningstjenestens samarbejdspartnere består af sikkerhedstjenester, der som Politiets Efterretningstjeneste har politimyndighed, af tjenester som har begrænset myndighed og af tjenester, som ikke har politimyndighed. En række af disse myndigheder, vil ikke umiddelbart være omfattede af definitionen på en ”retshåndhævende myndighed” i forslaget til artikel 2, litra a, og dermed ikke være omfattede af pligten til at udveksle oplysninger. Forslaget vil således medføre, at det afgørende for om en myndighed er omfattet af regelsættet vil være myndighedens organisatoriske tilhørsforhold, og ikke om myndigheden er i besiddelse af relevante oplysninger.

Under henvisning til forslagens artikel 1 og 2 bemærker Politiets Efterretningstjeneste, at rammeafgørelsen – efter tjenestens opfattelse – pålægger politimyndighederne en meget vidtgående efterforskningspligt. Det bemærkes bl.a., at det ofte på forhånd ikke vil være muligt at afgøre, om en oplysning kan indhentes fra eksempelvis en teleoperatør eller et fragtfirma, idet de pågældende ofte lovligt kan udlevere oplysningerne til politiet. Hvis de pågældende afviser dette, vil der være behov for at foretage et editionsindgreb.

Omkring tidsfristen i artikel 4a bemærker Politiets Efterretningstjeneste, at det ikke forekommer hensigtsmæssigt, at fastsætte en generel 12 timers frist for alle typer af forbrydelser, men at fristen bør være tilpasset den konkrete sag.

Endelig bemærker Politiets Efterretningstjeneste, at det tilsyneladende fremgår af forslagens artikel 7, stk. 3, at Europol skal meddeles de efterretninger og oplysninger, der udveksles, og som ikke allerede udveksles med Europol efter Europol-konventionens artikel 4, stk. 4 og artikel 5,

stk. 4, i det omfang udvekslingen angår en lovovertrædelse eller kriminel aktivitet, der ligger inden for Europol's mandat. Politiets Efterretningstjeneste bemærker i den anledning, at de oplysninger og efterretninger, der udveksle vedrørende eksempelvis terrorisme, ofte vil være af en sensitiv karakter, hvor den fortsatte hemmeligholdelse vil være afgørende for såvel det fortsatte arbejde med den konkrete sag oplysningerne vedrører samt relationen til den kilde, hvorfra oplysningerne måtte hidrøre. Oplysninger af denne karakter videreformidles derfor kun til de samarbejdspartnere, der har et konkret behov herfor. Der bør derfor efter Politiets Efterretningstjenestes finde en præcisering af bestemmelsen sted, således at ovennævnte type oplysninger, ikke er omfattet af en generel videregivelsespligt.

Foreningen af Politimestre i Danmark har oplyst, at de kan tilslutte sig Rigspolitiets bemærkninger.

Datatilsynet bemærker, at det foreliggende forslag er endnu ét i rækken af forslag, som lægger op til væsentlig øget informationsudveksling inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Europa. Som tidligere tilkendegivet aktualiserer denne udvikling efter Datatilsynets opfattelse behovet for gennemførelsen af et generelt og opdateret databeskyttelsesretlige instrument på dette område. I mangel på et sådant generelt instrument er det imidlertid Datatilsynets opfattelse, at hensyn til databeskyttelse bør overvejes i forbindelse med rammeafgørelsen, og eventuelt omtales yderligere heri. Datatilsynet skal således bl.a. opfordre til, at det indgår i de videre overvejelser, hvorledes der sikres det fornødne tilsyn med de påtænkte behandlinger af personoplysninger.

Datatilsynet gør i den forbindelse opmærksom på, at tilsynet ikke inden for de nuværende bevillingsmæssige rammer anser det for muligt at føre et særskilt tilsyn med de behandlinger af personoplysninger, som dette og andre relaterede forslag inden for det politi- og strafferetlige samarbejde vil indebære.

Datatilsynet finder i øvrigt, at der i forhold til både danske retshåndhavende myndigheders indsamling og registrering af oplysninger og på myndighedernes videregivelse af oplysninger, er behov for at afklare og overveje forslaget til rammeafgørelse, som på det foreliggende grundlag forekommer meget vidtgående og noget upræcist bl.a. med hensyn til anvendelsesområde og de betingelser, under hvilke der kan udveksles oplysninger.

Datatilsynet bemærker, at det anføres i artikel 1, stk. 2, i forslaget til rammeafgørelse, at rammeafgørelsen ikke pålægger medlemsstaterne nogen forpligtelse til at indsamle og opbevare oplysninger og efterretninger alene med det formål at meddele dem til de kompetente retshåndhavende myndigheder i andre medlemsstater. Samtidig anføres i artikel 4, stk. 1, at medlemsstaterne skal sikre, at oplysninger og efterretninger, som de kompetente retshåndhavende myndigheder

besidder eller har adgang til uden brug af tvangsindgreb, kan meddeles de kompetente retshåndhævende myndigheder i andre medlemsstater og i artikel 2, litra d, er ”oplysning” og ”efterretning” nærmere defineret, f.eks. nævnes ”oplysninger i registre eller arkiver, der føres af andre myndigheder, og hvortil de kompetente retshåndhævende myndigheder har direkte eller indirekte adgang” og ”teleoperatørernes oplysninger, uanset om de findes i telefonbøger eller ej...”. Der synes således efter Datatilsynets opfattelse ikke at være overensstemmelse mellem det nævnte formål og anvendelsesområde og de konkrete forpligtelser, som medlemsstaten pålægges.

Konkret i forhold til persondatalovens regler påpeger Datatilsynet, at politiets indsamling og registrering af personoplysninger inden for lovens anvendelsesområde, herunder fra andre myndigheder, altid skal have det fornødne grundlag i persondatalovens § 5 (de grundlæggende behandlingsprincipper om bl.a. udtrykkeligt og sagligt formål samt proportionalitet) og behandlingsreglerne i §§ 6-8 afhængig af oplysningernes karakter sammenholdt med de almindelige regler for politiets myndighedsudøvelse, jf. lov om politiets virksomhed og retsplejeloven. Dette gælder også, selv om oplysningerne kan indhentes uden tvangsindgreb. Det står ikke umiddelbart Datatilsynet klart, om danske retshåndhævende myndigheder efter de gældende regler ville have det fornødne grundlag for at indsamle og registrere oplysninger i alle de omhandlede tilfælde.

Samme problemstilling synes – ifølge Datatilsynet – at gøre sig gældende i forhold til artikel 6, stk. 1, litra c) og stk. 2, som – således som tilsynet har opfattet forslaget – omhandler udveksling af oplysninger og efterretninger om bl.a. personer, hvor der ikke foreligger et konkret mistankegrundlag, og hvor der efter tilsynets opfattelse umiddelbart rejser sig spørgsmål om, hvilket grundlag danske retshåndhævende myndigheder ville have for at indsamle og registrere oplysninger om de pågældende. Datatilsynet anfører i den forbindelse, at det ikke står tilsynet klart, hvad der nærmere ligger i begrebet ”kriminalefterretningsoperation”, og hvorledes dette begreb forholder sig til gældende danske regler om politiets og anklagemyndighedens myndighedsudøvelse. I forhold til persondatalovens behandlingsregler, jf. eksempelvis § 7, stk. 6, – og dermed også Datatilsynets opgave som tilsynsmyndighed – vil det være af betydning at afklare grænserne for en myndigheds opgavevaretagelse.

Det bemærkes fra Datatilsynets side, at flere af de centrale bestemmelser i forslaget (artiklerne 5, 6 og 8) tilsyneladende alene baserer udvekslingen af oplysninger på et relevanskriterium – og således ikke på et nødvendighedskriterium. Dette forhold giver efter Datatilsynets vurdering anledning til principielle overvejelser i forhold til de grundlæggende databeskyttelsesprincipper, jf. persondatalovens § 5. Det følger således af § 5, stk. 2, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Det følger endvidere af § 5, stk. 3, at oplysninger som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.

Datatilsynet henviser til anbefaling R(87) 15 om politiets anvendelse af personoplysninger, der blev vedtaget af Europarådets Ministerudvalg den 17. september 1987. Af politirekommandationens princip 2.1. fremgår, at politiets indsamling af personoplysninger kun kan ske, hvis det er nødvendigt for at forebygge en reel fare eller for at bekæmpe en specifik forbrydelse. Det fremgår endvidere, at enhver undtagelse hertil skal være baseret på specifik national lovgivning. Datatilsynet påpeger, at det følger af Europolkonventionens artikel 14, at Europol ved indsamling, behandling og anvendelse af personoplysninger ikke kun skal overholde principperne i Europarådets konvention af 28. januar 1981 – som der også henvises til i betragtning 12 i det foreliggende forslag til rammeafgørelse – men også principperne i den nævnte politirekommandation.

Datatilsynet finder det betænkeligt, hvis grundlæggende databeskyttelsesprincipper ikke skal indarbejdes i grundlaget for og finde anvendelse på den påtænkte udveksling af oplysninger, og tilsynet skal opfordre til, at der fra dansk side tages højde herfor i det videre arbejde med rammeafgørelsen.

Herudover påpeger Datatilsynet, at det følger af § 8, stk. 1, i persondataloven, at der for den offentlige forvaltning ikke må behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver. I medfør af § 8, stk. 2, må de i stk. 1 nævnte oplysninger ikke videregives. Videregivelse kan dog bl.a. ske, hvis videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe jf. § 8, stk. 2, nr. 3. Det følger af Datatilsynets praksis – der er en videreførelse af Registertilsynets praksis – at en generel eller mere systematisk videregivelse af oplysninger om strafbare forhold til udenlandske myndigheder ikke alene kan baseres på persondatalovens § 8, stk. 2, men kræver et særskilt hjemmelsgrundlag. Datatilsynet går ud fra, at det med forslaget til sigtes at skabe et sådant særskilt hjemmelsgrundlag, og at ministeriet i den forbindelse også overvejer, om der i givet fald er behov for særlige initiativer for at gennemføre rammeafgørelsen i national lovgivning.

Afslutningsvist bemærker Datatilsynet, at det i Justitsministeriets grundnotat anføres, at danske retshåndhævende myndigheder i medfør af persondatalovens § 41, stk. 3, skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven. Datatilsynet bemærker hertil, at de sikkerhedsmæssige krav til offentlige dataansvarliges behandling af personoplysninger, ligeledes er omfattet af den i medfør af persondatalovens § 41, stk. 5, udstedte sikkerhedsbekendtgørelse.

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at forslaget sætter som betingelse, at anvendelsen af personoplysninger skal være i overensstemmelse med menneskeretlige beskyttelses-hensyn og med reglerne om databeskyttelse, herunder fortrolighed og personlig integritet. Institut-tet bemærker, at de menneskeretlige hensyn for at give en effektiv beskyttelse, bør implemen-teres i selve udformningen af de enkelte bestemmelser. Efter instituttets opfattelse vil det således ikke være tilstrækkeligt generelt at henvise til, at forslaget skal anvendes i overensstemmelse med menneskerettighederne eller blot at konstatere, at forslaget respekterer grundlæggende fri-heder og rettigheder. Den i forslaget berørte registrering og udveksling af personlige oplysninger vil typisk udgøre et indgreb i retten til respekt for privatlivet, som er beskyttet blandt andet efter de i artikel 8, stk. 2, opregnede hensyn, såfremt indgrebet er proportionalt. Endvidere ønsker instituttet at understrege konventionens eksteritoriale virkning og de deraf følgende forpligtelser for medlemsstaterne til at inddrage yderligere overvejelser med hensyn til beskyttelsen ved over-dragelse af personoplysninger til tredjelande. Institutet forbeholder sig derfor muligheden for at komme med yderligere bemærkninger i anledningen af eventuelle konkretiserede foranstaltnin-ger, der har udgangspunkt i det omhandlede forslag.”

6. Nærhedsprincippet

Forslaget ses ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget til rammeafgørelse er fremsat af Sverige. Herudover ses der ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for forslaget til rammeafgørelse, som vil indebære en styrkel-se af udvekslingen af oplysninger mellem de retshåndhævende myndigheder i EU.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har udtalt sig om forslaget til rammeafgørelse den 7. juni 2005. I udtalelsen giver Parlamentet sin støtte til forslaget, idet Parlamentet dog samtidig foreslår en række ændrin-ger heraf. Det drejer sig bl.a. om de foreslåede regler om rammeafgørelsens anvendelsesområde, om hvornår der skal ske udveksling af oplysninger, og inden for hvilke tidsfrister dette skal ske samt hvornår der skal kunne meddeles afslag på at videregive oplysninger. Herudover foreslår Parlamentet, at der indsættes en række nye bestemmelser af databeskyttelsesmæssig karakter.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *15. november 2005*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til rammeafgørelse er tillige med et grundnotat om sagen oversendt til Folketingets Europaudvalg den 22. oktober 2004 og Folketingets Retsudvalg den 26. oktober 2004.

Et notat om forslaget til rammeafgørelse blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 19. november 2004, hvor sagen imidlertid ikke blev behandlet.

Seneste er et aktuelt notat om forslaget til rammeafgørelse oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for Rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005.

Dagsordenspunkt 11: Rådets afgørelse om forbedring af politisamarbejdet mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, særligt ved de indre grænser, og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen (KOM(2005)317)

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Kommissionen har fremsat et forslag til rådsafgørelse om forbedring af politisamarbejdet mellem EU-medlemsstaterne samt om ændring af visse dele af Schengen-konventionen (KOM(2005)317 endelig). Med forslaget lægges der op til at fastsætte bl.a. regler for det strategiske og operationelle samarbejde landene imellem, herunder regler for udveksling af oplysninger, gennemførelse og koordination af operationelle aktiviteter, ligesom der foreslås visse ændringer af Schengenkonventionens regler for grænseoverskridende observation og forfølgelse. *Det forventes, at formandskabet vil lægge op til, at den del af forslaget, der medfører ændringer af Schengenkonventionens artikel 40 og 41, forelægges på rådsmødet den 1.-2. december 2005 (retlige og indre anliggender) med henblik på at opnå politisk enighed herom.* Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Med forslaget lægges der op til, at der skal afsættes et anslået beløb på 202.500 euro pr. år på EU-budgettet til personalemæssige og administrative udgifter i forbindelse med møderne i det forskriftsudvalg, der foreslås nedsat ved rådsafgørelsen. Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag ikke at ville have (direkte) statsfinansielle konsekvenser af betydning. Nærhedsprincippet må anses for overholdt. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

Fra dansk side ser man generelt positivt på, at der sker en styrkelse af politisamarbejdet inden for Den Europæiske Union, og man støtter overordnet set udviklingen af fælles, generelle principper og strukturer for det grænseoverskridende politisamarbejde.

1. Baggrund

I det såkaldte Haag-program (for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed) opfordrer Det Europæiske Råd Kommissionen til at fremsætte forslag om udbygning af Schengen-reglerne med hensyn til grænseoverskridende operationelt politisamarbejde.

Bl.a. i lyset heraf har Kommissionen den 19. juli 2005 fremlagt et forslag til rådsafgørelse om forbedring af politisamarbejdet mellem den Europæiske Unions medlemsstater, særligt ved de indre grænser, og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen.

Forslaget er fremsat under henvisning til traktaten om den Europæiske Union (TEU), særligt artikel 30, stk. 1, litra a), b) og c), der omhandler fælles handling vedrørende politisamarbejdet omfattende henholdsvis operativt samarbejde, udveksling, behandling og analyse af oplysninger samt samarbejde om uddannelse og udstationering. Endvidere henviser forslaget til TEU artikel 32, der omhandler Rådets adgang til at fastsætte de betingelser og begrænsninger, hvorunder de kompetente myndigheder, der er nævnt i bl.a. artikel 30, kan arbejde på en anden medlemsstats område i samarbejde og forståelse med denne stats myndigheder. Endelig henvises der til artikel 34, stk. 2, litra c), hvorefter Rådet med henblik på opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen med enstemmighed kan vedtage (andre) afgørelser i ethvert andet øjemed, uden at det dog indebærer nogen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Det skal bemærkes, at der den 27. maj 2005 er opnået enighed mellem Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene og Østrig om en aftale om et udvidet politisamarbejde (som betegnes ”Prüm-aftalen”). Der er ikke tale om en aftale, som er indgået inden for det politimæssige samarbejde i Den Europæiske Union, og Danmark er derfor heller ikke – som led i dette samarbejde – bundet af den pågældende aftale.

Det forventes, at formandskabet vil lægge op til, at den del af forslaget, der medfører ændringer af Schengen-konventionens artikel 40 og 41, forelægges på rådsmødet den 1.-2. december 2005 (retlige og indre anliggender) med henblik på at opnå politisk enighed herom.

2. Indhold

2.1. Formålet med det fremsatte forslag til rådsafgørelse er – ifølge Kommissionen – at styrke politisamarbejdet inden for EU, herunder ved at udbygge Schengen-reglerne med hensyn til grænseoverskridende operationelt politisamarbejde, særligt ved de fælles grænser.

Dette skal mere specifikt opnås ved:

- Styrkelse og forbedring af udvekslingen af oplysninger i alle spørgsmål, der vedrører samarbejdet mellem retshåndhævende myndigheder.
- Gennemførelse af en permanent fælles samordning af strategiske og operative aktiviteter.
- Gennemførelse af operationelle aktiviteter i fællesskab.
- Udvidelse af de bestående muligheder for grænseoverskridende samarbejde.
- Indførelse af kontrol- og samarbejdsstrukturer med henblik på videreudvikling i fremtiden.

2.2. Det fremsatte forslag til rådsafgørelse har under britisk formandskab været behandlet på arbejdsgruppeniveau, og der er på baggrund heraf foretaget en række ændringer i forslaget. Som nævnt forventes det, at formandskabet vil lægge op til, at den del af forslaget, der medfører ændringer af Schengen-konventionens artikel 40 og 41 (om grænseoverskridende observation og forfølgning) forelægges på rådsmødet med henblik på at opnå politisk enighed herom. Nedenfor er der derfor foretaget en beskrivelse af indholdet af det foreliggende udkast på dette punkt, idet ændringerne i forhold til det oprindelige forslag er markeret med kursiv, jf. nærmere den foreslåede artikel 11 i udkastet til rådsafgørelse.

Artikel 1 fastlægger de generelle regler med henblik på at fremme strategisk og operationelt samarbejde, særligt ved de indre grænser, mellem de myndigheder, der er omfattet af forslaget i henhold til artikel 2, og med henblik på at højne sikkerhedsniveauet for borgerne i Den Europæiske Union ved hjælp af følgende foranstaltninger:

- (a) en styrket og forbedret udveksling af oplysninger i alle spørgsmål, som vedrører samarbejdet mellem de myndigheder, der er omfattet af forslaget
- (b) en permanent fælles samordning af strategiske og operative aktiviteter
- (c) gennemførelse af operationelle aktiviteter i fællesskab.

Medlemsstater, som har en fælles grænse, intensiverer efter forslaget samarbejdet især i grænse-regioner med henblik på at:

- (a) forebygge, afsløre og efterforske enhver form for kriminalitet, der har oprindelse i grænseregioner eller har en særlig indvirkning på sikkerhedsniveauet i grænseregioner
- (b) forebygge trusler mod den offentlige orden og den indre sikkerhed og håndtere forstyrrelser af den offentlige orden
- (c) fremme sikkerheden for grænseoverskridende vejtrafik, trafik ad søvejen, jernbanetrafik og lufttrafik, når denne henhører under de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse
- (d) bistå hinanden med at forebygge og bekæmpe kriminalitet, der forårsager eller kan tænkes at forårsage nødsituationer, katastrofer eller alvorlige ulykker
- (e) opbygge og vedligeholde et højt vidensniveau i de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse, og i de pågældende retssystemer og administrative systemer

(f) forbedre færdighederne hos tjenestemændene i de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse, bl.a. gennem sprogundervisning, således at de kan opnå den ekspertviden, der er nødvendig for samarbejdet i en specifik grænseregion, for så vidt som en sådan viden ikke eller ikke i tilstrækkelig grad dækkes af Det Europæiske Politiakademis almindelige undervisningsplaner.

Forslaget har ingen indvirkning på afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser som fastsat i artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personers passage af de fælles grænser.

Artikel 2 indeholder definitioner af en række centrale begreber.

Ved "indre grænser" forstås grænser som defineret i artikel 1 i Schengen-konventionen.

Begrebet "grænseregion" omfatter et område, der defineres som sådan af medlemsstaterne, men som i alle tilfælde omfatter hele det område af en medlemsstat, der er beliggende højst 50 km fra grænsen.

Udtrykket "myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse" defineres som politi- og toldmyndigheder og andre myndigheder, der udøver deres virke inden for rammerne af afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, undtagen retlige myndigheder.

Af artikel 3 følger, at med henblik på anvendelsen af artikel 39 i Schengen-konventionen ydes bistand og udveksles oplysninger efter anmodning fra politimyndighederne i medlemsstaterne, især inden for følgende områder:

- (a) identifikation af ejere og førere af køretøjer, herunder skibe og fly
- (b) forespørgsler om kørekort, herunder relevante certifikater for skibe og fly
- (c) opsporing af opholdssted og bopæl
- (d) identifikation af telekommunikationsabonnenter (telefon, fax og internet)
- (e) indhentning af oplysninger fra de pågældende personer via politiet på frivilligt grundlag
- (f) identifikation af personer

(g) overførsel af strafferetlige efterretninger fra databaser eller filer, som kontrolleres af de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse, under forudsætning af at det er i overensstemmelse med de relevante bestemmelser om databeskyttelse

(h) planlægning og samordning af eftersøgningsaktioner samt iværksættelse af eftersøgninger

(i) opsporing af varers oprindelse, især våben og køretøjer (f.eks. ved opsporing af salgskanaler)

(j) undersøgelse af beviser (f.eks. skader på køretøjer efter flugt fra et ulykkessted og sletninger i dokumenter)

(k) undersøgelse af officielle nationale dokumenter

(l) tilrettelæggelse af operationelle indsatser, der indebærer observation og forfølgelse over grænserne, kontrollerede vareleverancer og hemmelige aktioner

(m) oplysninger om lokale kriminelle grupper eller individer og deres måde at operere på.

De ovennævnte oplysninger kan også fremsendes på eget initiativ af den tjeneste, der udleverer oplysningerne, til enhver berørt myndighed, som er omfattet af denne afgørelse.

Alle yderligere detaljerede regler, der er nødvendige for gennemførelsen af artikel 3, og som vedrører fastsættelse af, hvilke oplysninger der kan stilles til rådighed, betingelserne for at få adgang hertil og kanalerne for udveksling af disse oplysninger, vedtages i overensstemmelse med forskriftsproceduren i artikel 10.

Artikel 4, der vedrører strukturel samordning, fastsætter, at – uden at det berører de retlige myndigheders kompetence – samordner medlemsstaterne de grænseoverskridende aktiviteter i grænseregioner, som varetages af de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse. Denne samordning omfatter især:

(a) forberedelse, harmonisering og gennemførelse af operationel planlægning og operationelle aktiviteter, f.eks. observationer, eftersøgninger og foranstaltninger til kriminalitetsforebyggelse, herunder håndtering af offentlige demonstrationer og den tilsvarende ressourceplanlægning

(b) undersøgelse af, hvorvidt udstyr er kompatibelt og interoperabelt, særlig kommunikations- og overvågningsteknologi

(c) udvikling og gennemførelse af fælles uddannelsesordninger, herunder fælles øvelser i særlige situationer. Foranstaltningerne på dette område kan tage form af arbejdsbesøg, udvekslingsprogrammer, fælles undervisningsprojekter, bl.a. sprogundervisning, og udvikling af fælles uddannelsesmoduler vedrørende samarbejdet i en specifik grænseregion.

For at lette samordningen af de aktiviteter i grænseregioner, som varetages af de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse, sørger medlemsstaterne især for:

(a) på eget initiativ og i tide at underrette disse myndigheder og de permanente samarbejdsstrukturer som omhandlet i artikel 6, stk. 1, om arbejdsplaner, planlagte aktioner og tiltag, herunder observation, hemmelige aktioner og kontrollerede vareleverancer, samt nært forestående begivenheder, der kan have betydning for myndighederne på den anden side af grænsen

(b) at udarbejde fælles risikovurderinger og situationsrapporter

(c) at holde myndighederne på den anden side af grænsen løbende underrettet om administrative og organisatoriske udviklinger, der kan have betydning for deres indsats

(d) at stille alle relevante oplysninger til rådighed for de permanente samarbejdsstrukturer, jf. artikel 6, stk. 1, i forslaget

(e) at dele alle relevante operationelle oplysninger med disse myndigheder og med de permanente samarbejdsstrukturer som omhandlet i artikel 6, stk. 1, navnlig ved at ajourføre håndbogen vedrørende grænseoverskridende politisamarbejde, der blev godkendt ved Eksekutivkomitéens afgørelse af 16. december 1998.

Efter artikel 5 omfatter det operationelle samarbejde især:

(a) gennemførelse af fælles patruljeringer samt fælles interventioner og observationer i grænse-regioner med henblik på at forfølge målet for og hensigten med artikel 1, idet disse patruljeringer gennemføres i overensstemmelse med artikel 19, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personers passage af de fælles grænser

(b) bistand i forbindelse med oprettelse af fælles efterforskningshold i grænseregioner i overensstemmelse med Rådets rammeafgørelse 2002/465/RIA

(c) tildeling af politimæssige opgaver til forbindelsesofficerer eller tjenestemænd fra den anden medlemsstat, for så vidt som disse opgaver ikke indebærer anvendelse af tvangsforanstaltninger.

Ifølge artikel 6 opretter medlemsstaterne permanente samarbejdsstrukturer mellem de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse, i hver grænseregion ved de indre grænser. Disse samarbejdsstrukturer understøtter og overvåger gennemførelsen af artikel 3, 4 og 5.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen og Rådet om, hvilke arbejdsopgaver og beføjelser der tildeles de permanente samarbejdsstrukturer, der oprettes i henhold til denne artikel. Kommissionen udarbejder med jævne mellemrum en rapport på grundlag af disse oplysninger. Håndbogen, der er nævnt i artikel 4, stk. 2, litra e), ajourføres om nødvendigt, i overensstemmelse med den fastsatte procedure.

Efter artikel 7 er enhver udveksling af oplysninger, der finder sted i henhold til denne afgørelse, underlagt de relevante bestemmelser vedrørende databeskyttelse og datasikkerhed, som er fastsat i afsnit VI i Schengen-konventionen.

Artikel 8 foreskriver, at medlemsstaterne med regelmæssige mellemrum foretager bilaterale evalueringer i grænseregionerne for at vurdere det opnåede samarbejdsniveau og på den baggrund fastslå, om der er behov for justeringer, og på hvilke områder samarbejdet kan forbedres inden for rammerne af denne afgørelse. De underretter Rådet og Kommissionen om resultaterne af disse evalueringer.

På grundlag af disse evalueringer forelægger Kommissionen senest tre år efter, denne afgørelse får virkning, en rapport for Rådet om gennemførelsen af afgørelsen. Rådet vurderer, i hvilken udstrækning medlemsstaterne har efterlevet denne afgørelse, og træffer de nødvendige foranstaltninger.

Artikel 9 om bilaterale samarbejdsaftaler mellem de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse, fastsætter, at forslaget ikke udelukker eksisterende eller fremtidige mere detaljerede aftaler vedrørende samarbejdet mellem de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse, og som er indgået eller indgås mellem medlemsstater, der har en fælles grænse, for så vidt som disse aftaler er forenelige med forslaget. Medlemsstaterne underretter Rådet og Kommissionen om sådanne aftaler.

Artikel 10 fastsætter, at når der henvises til denne artikel, bistås Kommissionen af et udvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand. Udvalget vedtager sin forretningsorden på grundlag af standardforretningsordenen for komitologiudvalg. Kommissionens repræsentant forelægger udvalget et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Udvalget afgiver en udtalelse om dette udkast inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyntagen til, hvor meget det pågældende spørgsmål haster. Udvalget udtaler sig med det flertal, der i henhold til artikel 205, stk. 2, i traktaten om oprettelse

af Det Europæiske Fællesskab gælder for afgørelser, som Rådet skal træffe på forslag af Kommissionen. Ved afstemninger i udvalget vægtes de stemmer, der afgives af repræsentanterne for medlemsstaterne, som anført i nævnte artikel. Formanden deltager ikke i afstemningen. Kommissionen vedtager de planlagte foranstaltninger, hvis de er i overensstemmelse med udvalgets udtalelse. Hvis de planlagte foranstaltninger ikke er i overensstemmelse med udvalgets udtalelse, eller hvis der ikke afgives nogen udtalelse, forelægger Kommissionen straks Rådet et forslag til de foranstaltninger, der skal træffes, og underretter Europa-Parlamentet herom. Rådet kan træffe afgørelse om forslaget med kvalificeret flertal, inden for to måneder fra forslaget forelægges for Rådet. Hvis Rådet inden for denne frist med kvalificeret flertal har tilkendegivet, at det er imod forslaget, behandler Kommissionen forslaget på ny. Den kan forelægge Rådet et ændret forslag, forelægge sit forslag på ny eller fremsætte forslag til en retsakt. Hvis Rådet ved udløbet af denne frist hverken har vedtaget den foreslåede gennemførelsesretsakt eller tilkendegivet, at det er imod forslaget til gennemførelsesforanstaltninger, vedtager Kommissionen den foreslåede gennemførelsesretsakt. Repræsentanterne for medlemsstaterne udpeges af de myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen af denne afgørelse. Hver medlemsstat udpeger en repræsentant.

Artikel 11 indeholder forslag til en række ændringer af Schengen-konventionens artikel 40 og 41.

Ifølge artikel 11, stk. 1 (a) ændres kravene i Schengen-konventionens artikel 40, stk. 1, 1. afsnit, til at foretage grænseoverskridende observation, fra at den pågældende skal være undergivet observation som led i efterforskningen af en kriminalsag vedrørende en strafbar handling, som kan medføre udlevering, til at efterforskningen skal være af en kriminalsag vedrørende en strafbar handling, som kan straffes med en frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning i mindst 12 måneder.

Med det nuværende udkast til formulering af Schengen-konventionens artikel 40, stk. 1, foreslås det således, at hvis en medlemsstats politi som led i efterforskningen af en kriminalsag vedrørende en strafbar handling, som efter denne medlemsstats lovgivning kan medføre frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning i mindst 12 måneder, holder en person under observation på sit område, fordi den pågældende formodes at have deltaget i en sådan strafbar handling, eller fordi der er en stærk formodning om, at vedkommende kan bidrage til identificering eller opsporing af fornævnte person, har det adgang til at fortsætte denne observation på en anden medlemsstats område over land, vand eller i luften, når denne medlemsstat har givet tilladelse hertil efter forinden at have modtaget en begrundet anmodning om gensidig retshjælp. Der kan knyttes betingelser til denne tilladelse.

Efter artikel 11, stk. 1 (b) ændres kravene i Schengen-konventionens artikel 40, stk. 2, 1. afsnit, til i hastende tilfælde at observere en person ind over grænsen således, at bestemmelsen fremover

omfatter personer, der er mistænkt for at have begået eller have været involveret i, eller kan medvirke til at opspore en person, som mistænkes for en strafbar handling, som kan medføre frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning i mindst 12 måneder efter det lands lovgivning, hvor observationen indledes. I dag kan dette alene ske over for personer, som er mistænkt for at have begået nærmere opregnede kriminalitetsformer, jf. herved Schengenkonventionens artikel 40, stk. 7, som i konsekvens af forslaget til ny artikel 40, stk. 2, 1. afsnit, foreslås ophævet.

Med det nuværende udkast til formulering af Schengen-konventionens artikel 40, stk. 2, foreslås det således, at hvis det i særligt hastende tilfælde ikke er muligt forinden at anmode den anden medlemsstat om tilladelse, har polititjenestemænd, som foretager observationen, adgang til at fortsætte denne på den anden medlemsstats område, hvis der er tale om en person, som mistænkes for at have begået strafbare handlinger, eller som mistænkes for at være involveret i sådanne strafbare handlinger, eller om hvem der er en stærk formodning om, at vedkommende kan bidrage til identificering eller opsporing af førnævnte person, forudsat at der er tale om strafbare handlinger, som efter lovgivningen i den medlemsstat, hvorfra polititjenestemændene kommer, kan medføre frihedsstraf eller forvaring i mindst 12 måneder, og forudsat at visse nærmere angivne betingelser er opfyldt.

Ifølge artikel 11, stk. 1 (c) skal der foretages en ændring af Schengen-konventionens artikel 40, stk. 3, litra (d), således at også andre magtmidler end tjenestevåben må benyttes af udenlandske politifolk som led i nødværge. Desuden foreslås artikel 40, stk. 3, litra (f), ændret, således at udenlandske politifolk - i det omfang de har grebet til nødværge efter artikel 40, stk. 3, litra (d) - får adgang til at tilbageholde en person på dansk territorium, indtil dansk politi kan komme til stede og konstatere den pågældendes identitet og/eller anholde vedkommende.

Artikel 11, stk. 1, (d) og (e) fastslår ved ændringer af henholdsvis Schengen-konventionens artikel 40, stk. 4 og 5, at hver medlemsstat skal afgive en erklæring om, hvilke politifolk henholdsvis myndigheder der er omfattet af artikel 40, stk. 1 og 2.

Ifølge artikel 11, stk. 1 (f) ændres artikel 40, stk. 6, således at de enkelte medlemsstater gennem bi- eller multilaterale aftaler kan udvide området for anvendelsen af artikel 40.

Artikel 11, stk. 1 (g) afskaffer som nævnt artikel 40, stk. 7, indeholdende listen over forbrydelser, der giver adgang til grænseoverskridende observation i hastende tilfælde.

Efter artikel 11, stk. 2 (a) og (b) foreslås det – ligesom i relation til grænseoverskridende observation (jf. ovenfor) – at kravene i Schengen-konventionens artikel 41, stk. 1, 1. afsnit, om grænseoverskridende forfølgelse ændres, således at en person fremover kan forfølges ind over græn-

sen til en anden medlemsstat, såfremt der er tale om en strafbar handling, der kan medføre frihedsstraf i mindst 12 måneder.

Med det nuværende udkast til formulering af Schengen-konventionens artikel 41, stk. 1, foreslås det således, at hvis en medlemsstats politi på sit område har optaget forfølgelse af en person, der er antruffet på fersk gerning i færd med at begå eller medvirke til en strafbar handling, som efter denne medlemsstats lovgivning kan medføre frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning i mindst 12 måneder, kan det fortsætte forfølgelsen ind på en anden medlemsstats område uden forinden at have indhentet tilladelse hertil, når der ikke inden grænsepassagen var tid til at underrette den anden medlemsstats kompetente myndigheder via et af de kommunikationsmidler, der er nævnt i artikel 44 i Schengen-konventionen, eller når disse myndigheder ikke kunne nå frem i tide til at overtage forfølgelsen.

Som en konsekvens heraf foreslås det efter artikel 11, stk. 2 (b), at den nuværende artikel 41, stk. 4, i Schengen-konventionen (som fastlægger de typer af kriminalitet, som en grænseoverskridende forfølgning kan vedrøre) ophæves.

Endvidere foreslås det artikel 11, stk. 2 (c), at bestemmelsen i Schengen-konventionens artikel 41, stk. 5 (b), hvorefter forfølgelsen udelukkende må ske over landgrænser, udvides til også at sø- og luftgrænser.

Som en konsekvens heraf foreslås det ifølge artikel 11, stk. 2 (d), at Schengen-konventionens artikel 41, stk. 5 (d) udvides fra at omfatte "køretøjer" til at omfatte "transportmidler".

Artikel 11, stk. 2 (e) – hvorved der foreslås indsat en ny bestemmelse i artikel 41, stk. 5, i Schengen-konventionen – indebærer, at hvis forfølgelsen sker ad søvejen, og den udstrækkes til at omfatte den eksklusive zone eller åbent hav, skal denne ske under overholdelse af FN's havretskonvention, og når den finder sted på en anden medlemsstats område, skal den finde sted i overensstemmelse med reglerne i Schengen-konventionens artikel 41.

Artikel 11, stk. 2 (f) ændrer artikel 41, stk. 7, således at det fastslås, at medlemsstaterne – ligesom ved observation – skal afgive en erklæring om, hvilke politifolk der er omfattet af artikel 41, stk. 6.

Artikel 11, stk. 2 (g) ændrer artikel 41, stk. 8, så det præciseres, at de foreslåede ændringer af artikel 41 ikke får indflydelse på en mellem Benelux-landene indgået aftale.

Ifølge artikel 11, stk. 2 (h), der ændrer artikel 41, stk. 10, har medlemsstaterne – ligesom ved observation, jf. ovenfor – adgang til at udvide området for anvendelsen af artikel 41.

Forslagets artikel 12-13 indeholder afsluttende bestemmelser og bestemmelser om virkningsdatoen.

3. Gældende dansk ret

3.1. Indledning

Schengen-konventionen indeholder bestemmelser om ophævelse af personkontrollen ved de indre grænser mellem Schengen-landene og om de kompenserende foranstaltninger i forbindelse hermed, herunder bl.a. bestemmelser om politisamarbejde, jf. konventionens afsnit III, kapitel 1 (artikel 39-47).

Danmark undertegnede den 19. december 1996 en tiltrædelsesaftale i forhold til Schengen-konventionen. Folketinget bemyndigede ved lov nr. 418 af 10. juni 1997 regeringen til at ratificere tiltrædelsesaftalen på Danmarks vegne, og ratifikationen fandt herefter sted den 23. september 1997.

Ved den pågældende lov (§ 3) blev der endvidere fastsat nærmere bestemmelser i forbindelse med bl.a. Schengen-konventionens artikel 40 og 41, herunder om retten for polititjenestemænd fra et andet Schengen-medlemsland til at bære tjenestevåben i Danmark, om strafansvaret for forbrydelser begået af eller mod disse polititjenestemænd og om erstatningsansvar for skader forvoldt af disse polititjenestemænd.

I henhold til lovens § 4, stk. 2, er det ved bekendtgørelse nr. 1366/2000 fastsat, at lovens § 3 trådte i kraft 25. marts 2001.

Schengen-loven (lov nr. 418 af 10. juni 1997) er endvidere bl.a. ændret ved lov nr. 227 af 2. april 2003, som indebar, at Danmark kunne tiltræde en ændring af Schengen-konventionens artikel 40 vedrørende grænseoverskridende observation, hvorved bl.a. listen over de typer forbrydelser, der kan give anledning til fortsættelse af grænseoverskridende observation uden forudgående anmodning, blev udvidet.

3.2. Udveksling af oplysninger som led i politisamarbejde

3.2.1. Efter Schengen-konventionens artikel 39 forpligter de kontraherende parter sig til at sikre, at deres politi under overholdelse af den nationale lovgivning og politiets kompetence yder hinanden bistand med henblik på forebyggelse og opklaring af strafbare handlinger, forudsat at det efter national lovgivning ikke er forbeholdt de retlige myndigheder at fremsætte eller efterkom-

me anmodningen, og at anmodningen kan efterkommes, uden at den anmodede kontraherende part skal iværksætte tvangsforanstaltninger. Hvis de politimyndigheder, anmodningen er rettet til, ikke er kompetente til at efterkomme den, videregiver de den til de kompetente myndigheder.

Skriftlige oplysninger, der videregives af den anmodede kontraherende part, må kun anvendes af den begærende kontraherende part som bevismidler i en straffesag med samtykke fra den anmodede kontraherende parts kompetente retlige myndigheder.

Anmodninger om bistand efter stk. 1 og svar herpå kan fremsendes via de centrale instanser, som af de kontraherende parter har fået pålagt at varetage det internationale politisamarbejde. Hvis anmodningen ikke kan fremsendes i tide ad denne kanal, kan den begærende kontraherende parts politimyndigheder sende den direkte til den anmodede kontraherende parts kompetente myndigheder, som kan besvare den direkte. I så fald underretter den begærende politimyndighed hurtigst muligt den centrale instans, der varetager det internationale politisamarbejde for den anmodede kontraherende part, om den direkte anmodning.

De nævnte bestemmelser i artikel 39 er ikke til hinder for mere vidtgående bilaterale aftaler, der er eller måtte blive indgået mellem kontraherende parter med fælles landegrænse. De kontraherende parter underretter hinanden om sådanne aftaler.

3.3. Grænseoverskridende observation og forfølgelse

3.3.1. Dansk politi iværksætter efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået, jf. retsplejelovens § 742, stk. 2.

Der findes ikke i retsplejeloven eller i lovgivningen i øvrigt nærmere bestemmelser om politiets adgang til at foretage observation og forfølgelse af personer, der befinder sig på et frit tilgængeligt sted. Indgrebene anses ikke for at være straffeprocessuelle tvangsindgreb.

Politiet kan som led i efterforskningen foretage observation og forfølgelse af personer efter et skøn, der er undergivet de generelle begrænsninger, som udspringer af proportionalitetsgrundsætningen. I praksis foretages indgrebene kun, hvor det må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen.

3.3.2. Schengen-konventionen indeholder i artikel 40 bestemmelser om grænseoverskridende observation.

Af artikel 40, stk. 1, følger, at hvis en medlemsstats politi som led i efterforskningen af en kriminalsag vedrørende en strafbar handling, som kan medføre udlevering, holder en person under observation på sit område, kan det fortsætte denne observation på den anden medlemsstats område, når denne har givet sin tilladelse hertil efter forinden at have modtaget en anmodning om gensidig retshjælp. Der kan knyttes betingelser til denne tilladelse. Observationen af den pågældende skal efter anmodning overlades til politiet i den kontraherende stat, på hvis område den finder sted.

I særligt hastende tilfælde, hvor det ikke er muligt forinden at anmode den anden kontraherende part om tilladelse, kan polititjenestemænd, der observerer en person, som mistænkes for at have begået en af de strafbare handlinger, der er anført i artikel 40, stk. 7 (herunder f.eks. manddrab, gidseltagning, ulovlig handel med narkotika, og ulovlig handel med nukleare og radioaktive materialer), efter artikel 40, stk. 2, uden tilladelse fortsætte denne observation på den anden side af grænsen. Den pågældende stats myndigheder skal, allerede mens observationen finder sted, underrettes om, at grænsen vil blive passeret og kan til enhver tid kræve, at observationen standses.

I den danske tiltrædelsesaftale til Schengen-konventionen er det fastsat, at de polititjenestemænd, der er omfattet af reglerne om grænseoverskridende observation, for så vidt angår Danmark er polititjenestemænd hos lokale politimestre og hos Rigspolitichefen samt i nærmere bestemt omfang toldembedsmænd.

I den danske tiltrædelsesaftale til Schengen-konventionen er det endvidere fastsat, at anmodninger om at foretage grænseoverskridende observation ind i Danmark fremsættes over for Rigspolitichefen.

Der gælder efter artikel 40, stk. 3, en række nærmere bestemmelser for udførelsen af en grænseoverskridende observation. De pågældende polititjenestemænd skal f.eks. overholde lovgivningen i det medlemsland, på hvis område de observerer, og de skal efterkomme påbud fra de lokale myndigheder. De har ikke adgang til private boliger mv., og de pågældende polititjenestemænd må hverken standse eller anholde den observerede person. De pågældende polititjenestemænd har endvidere ikke ret til at medbringe tjenestevåben, hvis det land, hvor observationen foregår, udtrykkeligt modsætter sig det. Tjenestevåben må kun benyttes i tilfælde af nødværge.

Danmark har i forbindelse med ratifikationen af den danske tiltrædelsesaftale afgivet en erklæring over for de øvrige medlemslande om udenlandske polititjenestemænds adgang til at medbringe tjenestevåben under observation i Danmark. Det følger heraf, at det i de tilfælde, hvor der indhentes forudgående tilladelse, vil være op til de danske myndigheder efter en konkret vurdering at tage stilling til, om der er grundlag for at modsætte sig, at tjenestevåben medbringes.

I hastende tilfælde som omtalt i artikel 40, stk. 2, hvor det ikke er muligt for de pågældende udenlandske polititjenestemænd at anmode om forudgående tilladelse til fortsat observation, vil Danmark ikke modsætte sig, at der medbringes tjenestevåben, hvis observationen fortsættes over landegrænser. I sådanne tilfælde vil det normalt være meget vanskeligt at træffe foranstaltninger for at skaffe sig af med tjenestevåbnene.

Er der derimod tale om, at observationen fortsættes ind på dansk område med skib eller fly, er udgangspunktet, at der ikke kan medbringes tjenestevåben. Det hænger sammen med, at det i sådanne tilfælde normalt må antages at være muligt på betryggende måde at deponere tjenestevåbnet. Der kan dog foreligge særlige omstændigheder, hvor dette udgangspunkt må fraviges. Det gælder f.eks., hvor det ikke måtte være muligt at deponere våbnet på betryggende måde, eller hvor den, der observeres, selv må antages at være bevæbnet.

3.3.3. Schengen-konventionen indeholder i artikel 41 bestemmelser om grænseoverskridende forfølgning ("hot pursuit").

Efter artikel 41, stk. 1, kan et medlemslands politimyndigheder, der på eget territorium har optaget forfølgelse af en person, som er antruffet på fersk gerning i færd med at begå eller medvirke til en strafbar handling, fortsætte forfølgelsen på et andet medlemslands territorium. Det gælder dog kun i tilfælde af visse nærmere angivne forbrydelser, jf. artikel 41, stk. 4, og det gælder kun, når der ikke inden grænsepassagen er tid til at underrette det andet medlemslands myndigheder, eller når disse myndigheder ikke kan nå frem i tide til at overtage forfølgelsen. En tilsvarende ret til fortsat forfølgelse gælder, når den forfulgte er undvejet fra varetægtsarrest eller fængsel.

Forfølgelse må kun ske over landegrænser, jf. artikel 41, stk. 5, litra b. Det betyder, at artikel 41 for Danmark kun er relevant i forhold til Tyskland og Sverige.

De forfølgende polititjenestemænd skal senest ved passagen af grænsen tage kontakt til myndighederne i det medlemsland, på hvis territorium forfølgelsen fortsættes. Forfølgelsen skal indstilles, så snart det pågældende medlemsland kræver det, men dette medlemslands kompetente myndigheder skal på anmodning af de forfølgende polititjenestemænd pågribe den forfulgte og fastslå hans identitet eller anholde vedkommende.

Efter artikel 41, stk. 9, skal medlemslandene afgive en erklæring, hvori de på grundlag af artikel 41, stk. 2, 3 og 4, fastlægger betingelserne for, hvorledes de medlemslande, som det pågældende land har fælles grænse med, kan udøve deres ret til forfølgelse m.v.

Danmark har afgivet en erklæring, hvorefter tysk politi kun må foretage forfølgelse i anledning af de meget alvorlige forbrydelser, der er nævnt i artikel 41, stk. 4, litra a (manddrab, voldtægt,

ulovlig handel med narkotika m.v.). Svensk politi har ifølge den danske erklæring en videre adgang til at foretage forfølgelse, idet dette kan ske for alle forbrydelser, der kan medføre udlevering, ligesom svensk politi kan forfølge personer, der er undvejet fra frihedsberøvende foranstaltninger (se i øvrigt nærmere nedenfor om de bilaterale aftaler mellem Danmark og Sverige/Tyskland).

Endvidere har Danmark afgivet erklæring om, at tysk og svensk politi kun må foretage forfølgelse indtil 25 km fra den dansk-tyske henholdsvis dansk-svenske grænse, og at tysk og svensk politi ikke må standse personer på dansk territorium (dog har svensk politi adgang til at standse personer på den danske del af Øresundsforbindelsen).

Der gælder en række fælles bestemmelser for udførelsen af de nævnte opgaver, jf. artikel 40, stk. 3, og 41, stk. 5. De pågældende polititjenestemænd skal f.eks. overholde lovgivningen i det medlemsland, på hvis område de observerer eller forfølger, og de skal efterkomme påbud fra de lokale myndigheder. De skal være let genkendelige, når de foretager forfølgelse. De har ikke adgang til private boliger m.v. De kan medføre deres tjenestevåben på det andet medlemslands territorium, men må kun anvende dem i tilfælde af nødværge, jf. også ovenfor under pkt. 3.3.2.

3.4. Særligt om de bilaterale aftaler vedrørende politisamarbejde, som Danmark har indgået med henholdsvis Sverige og Tyskland

Schengen-konventionens artikel 39, stk. 4, forudsætter, at Schengen-lande, der har fælles landgrænse, indgår bilaterale aftaler med hinanden om samarbejde i grænseområder. Desuden kan landene efter artikel 40 og 41 indgå aftaler, der udvider området for de pågældende bestemmelser samt fastsætte supplerende gennemførelsesbestemmelser.

Danmark har indgået bilaterale aftaler med Sverige og Tyskland.

3.4.1. Danmark og Sverige har den 6. oktober 1999 indgået en aftale om politimæssigt samarbejde i Øresundsregionen. Aftalen indeholder blandt andet bestemmelser om udveksling af information de to lande imellem, ligesom aftalen nærmere fastlægger og til dels udvider Schengenkonventionens regler om politimæssigt samarbejde, herunder bestemmelsen i Schengenkonventionens artikel 40 og 41 om grænseoverskridende observation og forfølgelse.

Det følger bl.a. af aftalen, at Danmark og Sverige skal sikre en tæt udveksling af information om forhold, der vedrører kriminalitet af betydning for Øresundsregionen, herunder oplysninger om sagsforhold og personer i enkeltsager, i det omfang national lovgivning tillader det. Ligeledes skal de to lande til stadighed underrette hinanden om forestående politimæssige relevante begivenheder, og myndighederne skal i den forbindelse endvidere sikre en intensivering af samarbej-

det i forbindelse med indsats og efterforskning til forebyggelse og forfølgning af strafbare forhold, f.eks. gennem fælles kontrol-, overvågnings- og efterforskningsforanstaltninger.

Aftalen fastslår endvidere, at grænseoverskridende observation og forfølgelse sker på de i Schengen-konventionens artikel 40 og 41 nævnte betingelser, idet aftalen dog indeholder lempeligere regler om forfølgelse på selve Øresundsforbindelsen end efter Schengen-konventionen. Således kan forfølgelse indledes - og ikke blot fortsættes - på det andet lands del af Øresundsforbindelsen, ligesom svensk politi som tidligere nævnt kan tilbageholde personer på den danske del af forbindelsen.

Endelig præciserer aftalen de rettigheder og pligter, som efter Schengen-konventionen gælder for polititjenestemænd, der befinder sig på det andet lands territorium.

Aftalen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 318 af 4. maj 2000.

3.4.2. Danmark har også indgået en bilateral samarbejdsaftale med Tyskland. Aftalen indeholder en række bestemmelser om løbende udveksling af oplysninger om konkrete sager og personer, deltagelse i grænseoverskridende eftersøgningsaktioner mv., gennemførelse af fælles initiativer med henblik på kriminalitetsforebyggelse samt udveksling af forbindelsesofficerer og personale.

Aftalen indeholder endvidere bestemmelser om, at anmodninger om bistand til politimæssig efterforskning i grænseområderne kan fremsættes direkte overfor den kompetente politikreds og besvares direkte, såfremt imødekomme af anmodningen ikke nødvendiggør straffeprocessuelle tvangsforanstaltninger. Samarbejdet finder sted på grundlag af national ret, Schengenkonventionen og andre aftaler mellem parterne. Udveksling af personoplysninger finder sted i overensstemmelse med national ret. I aftalen opregnes, hvilke myndigheder der er omfattet af aftalen, herunder for Danmarks vedkommende Rigspolitechefen og politimestrene i grænseområderne.

Endelig fastslår aftalen at grænseoverskridende observation og forfølgelse ifølge aftalen sker i henhold til Schengen-konventionens artikel 40 og 41 (og under iagttagelse af de nationale erklæringer i henhold til konventionens artikel 41, stk. 9).

Aftalen er bragt i midlertidig anvendelse fra den 25. marts 2001.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag at ville nødvendiggøre en ændring af loven om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen for så vidt angår de foreslåede ændringer i konventionens artikel 40 og 41 om grænseoverskridende observation og forfølgelse.

Justitsministeriet overvejer herudover betydningen af forslaget på andre punkter, herunder navnlig for så vidt angår de grænseoverskridende, operationelle aktiviteter, som foreslås efter forslaget artikel 4 og 5. Det bemærkes herved, at betydningen af de pågældende bestemmelser efter Justitsministeriets opfattelse giver anledning til tvivl, hvorfor ministeriet i de videre forhandlinger vil søge bestemmelse rækkevidde afklaret.

4.2. Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag ikke at ville have (direkte) statsfinansielle konsekvenser af betydning.

Det bemærkes, at der med forslaget lægges der op til, at der skal afsættes et anslået beløb på 202.500 euro pr. år på EU-budgettet til personalemæssige og administrative udgifter i forbindelse med møderne i det forskriftsudvalg, der foreslås nedsat ved rådsafgørelsen.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos 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, Domstolsstyrelsen, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Datatilsynet, Rigspolichefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, Politidirektøren i København, Den danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder samt Dansk Told- og Skatteforbund.

Justitsministeriet har modtaget svar fra **Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Rigspolichefen, Rigsadvokaten, Politidirektøren i København, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Landsforeningen af beskikkede advokater, Advokatrådet og Institut for Menneskerettigheder.**

Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Politidirektøren i København, Dommerfuldmægtigforeningen, Advokatrådet, og Institut for Menneskerettigheder er ikke fremkommet med bemærkninger til forslaget.

Rigspolitichefen har anført, at man i forbindelse med Rigspolitichefens deltagelse i arbejdsgruppemøder løbende har tilkendegivet sin holdning til forslaget, hvorfor man ikke finder anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Foreningen af Politimestre i Danmark har henholdt sig til det af Rigspolitichefen anførte.

Rigsadvokaten har udtrykt sin støtte til den foreløbige danske holdning til forslaget, hvorefter man ser positivt på, at der sker en styrkelse af politimæssigt samarbejde indenfor Den Europæiske Union.

Landsforeningen af beskikkede advokater har noteret sig Justitsministeriets betænkeligheder ved det operationelle samarbejde, som også efter foreningens opfattelse trænger til en nærmere afklaring.

Datatilsynet påpeger, at det følger af forslagets artikel 3, stk. 2, at de i stk. 1, omhandlede oplysninger også kan fremsendes på eget initiativ af de tjenester, der udleverer oplysningerne, til enhver berørt myndighed, som er omfattet af forslaget.

Tilsynet bemærker endvidere, at det fremgår af Schengen-konventionens artikel 46 (1), at de enkelte kontraherende parter i særlige tilfælde indenfor rammerne af deres nationale lovgivning uopfordret kan meddele den berørte kontraherende part oplysninger, der kan hjælpe denne med at bekæmpe fremtidige lovovertrædelser og forebygge strafbare handlinger eller handlinger, der udgør en trussel mod den offentlige orden og sikkerhed.

Datatilsynet anfører desuden, at det følger af artikel 46 (2), at denne informationsudveksling med forbehold af aftaler om samarbejde i grænseområder efter artikel 39, stk. 4, foregår via et centralt organ, der skal udpeges. I særligt hastende tilfælde kan oplysninger efter denne artikel udveksles direkte mellem de pågældende politimyndigheder, medmindre andet er bestemt i den nationale lovgivning. Det centrale organ underrettes hurtigst muligt herom.

Datatilsynet bemærker videre, at der i Schengen-konventionens artikel 129 er fastsat nærmere regler for videregivelse af oplysninger i henhold til artikel 46.

Tilsynet er på den baggrund i tvivl om forslagets artikel 3 (2) skal forstås således, at Schengen-konventionens artikel 46 og 129 også finder anvendelse på udvekslinger af oplysninger i henhold til artikel 3(2) i forslaget. I givet fald går tilsynet ud fra, at de begrænsninger, der følger af artikel 129, også skal iagttages.

Datatilsynet har vedrørende forslaget artikel 7 anført, at det heraf fremgår, at enhver udveksling af oplysninger, der finder sted i henhold til afgørelsen, er underlagt de relevante bestemmelser angående databeskyttelse og datasikkerhed, som er fastsat i afsnit VI i Schengen-konventionen. Det fremgår af Schengen-konventionens artikel 126, at hver enkelt kontraherende part med hensyn til elektronisk behandling af personoplysninger, der er videregivet efter bestemmelserne i denne konvention, træffer de nationale foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre et beskyttelsesniveau for personoplysninger, der mindst lever op til principperne i Europarådets konvention 108 af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger.

Datatilsynet henviser i den forbindelse til, at det tidligere er blevet påpeget af bl.a. Den Fælles Tilsynsmyndighed, at den nævnte Europarådskonvention ikke i sig selv er tilstrækkelig, og at der er brug for et retligt instrument på tredje søjle, som sikrer et højere niveau af databeskyttelse.

Datatilsynet bemærker endelig, at det af Schengen-konventionens artikel 128 (1) fremgår, at personoplysninger ikke må videregives efter denne konvention, før de kontraherende parter, der er berørt af videregivelsen, har pålagt en national tilsynsmyndighed at føre uafhængigt tilsyn med overholdelsen af bestemmelser i artikel 126 og 127 samt af de bestemmelser, der vedtages til gennemførelsen heraf, for så vidt angår behandlingen af personoplysninger i databaser.

I henhold til tiltrædelseslovens § 2, stk. 2, er Datatilsynets tilsynsmyndighed efter Schengen-konventionens artikel 128.

Det er på den baggrund Datatilsynets opfattelse, at forslaget til rådsafgørelse vil kunne medføre en øget udveksling af oplysninger af følsom karakter, som vil kunne have betydelige konsekvenser for de registrerede personer. Såfremt dette tillige medfører en forøgelse af Datatilsynets opgaver, finder tilsynet det nødvendigt at få tilført de fornødne ressourcer.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har bl.a. anført følgende vedrørende nærhedsprincippet:

”Målene med forslaget kan ikke opfyldes på tilfredsstillende vis af medlemsstaterne, hvilket skyldes følgende:

Formålet med forslaget er inden for en transparent ramme at fastlægge de fælles principper, som skal gælde for samarbejdet mellem retshåndhævende myndigheder i hele EU. Derved fremmes en retshåndhævelse på et ensartet højt niveau, og det forhindres, at der opstår sikkerhedsbrister til skade for borgerne på grund af niveauforskelle. Det er en kendsgerning, at dette mål ikke kan nås af medlemsstaterne, hvis de agerer hver for sig. Desuden kan medlemsstaterne heller ikke isoleret set foretage den ændring af Schengen-konventionen, som følger af denne afgørelse.

...Begrebet ”et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed” i EF-traktatens artikel 61 og EU-traktatens artikel 29 kræver en fælles politik for bl.a. sikkerhedssamarbejdet over grænserne på grund af de nationale retshåndhævelsesaktiviteters indbyrdes afhængighed. Forslaget tager sigte på at opnå en balance mellem konsolidering af hidtidig praksis, fremme af samarbejdet og fælles udvikling af en operationel praksis. I den forbindelse respekteres medlemsstaternes suveræne ansvar, f.eks. hvad angår valg af midler og retshåndhævelsesstrategier, samtidig med at der udstikkes fælles linjer for samarbejdet, hvis det skønnes nødvendigt.
.....”

Regeringen finder, at nærhedsprincippet må anses for overholdt, da formålet med forslaget er at forbedre politisamarbejdet inden for EU, herunder ved at udbygge Schengen-reglerne med hensyn til grænseoverskridende operationelt politisamarbejde.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side ser man overordnet positivt på, at der sker en styrkelse af politisamarbejdet inden for Den Europæiske Union, og man støtter overordnet set udviklingen af fælles, generelle principper og strukturer for det grænseoverskridende politisamarbejde.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke afgivet udtalelse om forslaget.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *15. november 2005*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et grundnotat om forslaget til rådsafgørelse er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 3. oktober 2005 og til Folketingets Retsudvalg den 5. oktober 2005.

Dagsordenspunkt 12: Rådets konklusioner om narkotikabekæmpelse i Afghanistan

Nyt notat.

Resumé

Som led i EU's bekæmpelse af handel med og produktion af narkotika har formandskabet udarbejdet et udkast til rådskonklusioner om narkotikabekæmpelse i Afghanistan. På mødet den 1.-2. december 2005 forventes Rådet (retlige og indre anliggender) at skulle vedtage udkastet. Sagen vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side er man positiv over for udkast til rådskonklusioner om narkotikabekæmpelse i Afghanistan.

1. Baggrund

Organiseret kriminalitet, herunder grænseoverskridende handel med narkotika, vurderes i EU's sikkerhedsstrategi at være en af de største trusler mod Unionens sikkerhed.

I lyset heraf er bistand til tredjelande i deres narkotikabekæmpelse en af prioriteterne i den eksterne del af EU's narkotikastrategi. Afghanistan og landets nabolande fremhæves som særligt vigtige indsatsområder, da over 90 % af den heroin, som konsumeres i EU, er produceret i Afghanistan.

Et udkast til rådskonklusioner om narkotikabekæmpelse i Afghanistan forventes at blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 med henblik på Rådets vedtagelse heraf.

2. Indhold

I udkastet til rådskonklusioner hilser Rådet de fremskridt, den afghanske regering har opnået i kampen mod narkotika, velkommen, og noterer sig med tilfredshed den afbalancerede og bredt-favnende fremgangsmåde, som den afghanske regering benytter.

I udkastet til rådskonklusioner understreger Rådet de vigtige skridt, som i 2005 er taget for at øge EU's bistand til Afghanistan. Særligt noterer Rådet sig med tilfredshed Kommissionens løfte om at afsætte 15 mio. Euro til Afghanistans CNTF (Counter Narcotics Trust Fund) samt medlemsstaternes væsentlige bidrag til narkotikabekæmpelsen i Afghanistan.

Udkastet til rådskonklusioner understreger endvidere EU's og medlemsstaternes tilsagn om fortsat at støtte Afghanistan's regering i kampen mod narkotika, både finansielt og med teknisk bistand.

Det understreges i udkastet til rådskonklusioner, at den regionale tilgang i EU's assistance til Afghanistan, hvorefter der ud over Afghanistan også er fokus på Afghanistan's nabolande, er yderst vigtig.

Endelig fremgår det af udkastet til rådskonklusioner, at Rådet hilser oversigten over EU's bistand til Afghanistan, som er vedhæftet konklusionerne, velkommen.

3. Gældende dansk ret

I lyset af karakteren af udkastet til rådskonklusioner om narkotikabekæmpelse i Afghanistan er der ikke fundet anledning til at foretage en beskrivelse af dansk ret på området, jf. herved at konklusionerne som nævnt under punkt 4 ikke vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Udkastet til rådskonklusioner om narkotikabekæmpelse i Afghanistan vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positivt indstillet overfor udkastet til rådskonklusioner om narkotikabekæmpelse i Afghanistan.

9. Europa-Parlamentet

Udkastet til rådskonklusioner om narkotikabekæmpelse i Afghanistan er ikke blevet oversendt Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 13: Handlingsplan om bekæmpelse af menneskehandel

Nyt notat.

Resumé

I det såkaldte Haag-program om et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed der er godkendt af Det Europæiske Råd den 4. november 2004 opfordres Kommissionen og Rådet til - med henblik på at udvikle fælles standarder, bedste praksis og procedurer for at forebygge og bekæmpe menneskehandel - at udarbejde en handlingsplan på området i 2005. Kommissionen har den 18. oktober 2005 fremlagt en meddelelse med titlen ”Bekæmpelse af menneskehandel – en integreret tilgang og et forslag til en handlingsplan” (KOM (2005)514). Den 19.-20. oktober 2005 har det britiske formandskab, Kommissionen og Sverige afholdt en konference om menneskehandel i Bruxelles. I lyset heraf har det britiske formandskab udarbejdet et udkast til en handlingsplan vedrørende bekæmpelse af menneskehandel. Det forventes, at udkastet til handlingsplanen vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 med henblik på Rådets godkendelse heraf. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen, som heller ikke vurderes i sig selv at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemslandes holdninger til handlingsplanen. Fra dansk side er man generelt positivt indstillet overfor udkastet til handlingsplan.

1. Baggrund

I det såkaldte Haag-program om et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed der er godkendt af Det Europæiske Råd den 4. november 2005 opfordres Kommissionen og Rådet til - med henblik på at udvikle fælles standarder, bedste praksis og procedurer for at forebygge og bekæmpe menneskehandel - at udarbejde en handlingsplan på området i 2005. Kommissionen har den 18. oktober 2005 fremlagt en meddelelse med titlen ”Bekæmpelse af menneskehandel – en integreret tilgang og et forslag til en handlingsplan” (KOM (2005)514). Den 19.-20. oktober 2005 har det britiske formandskab, Kommissionen og Sverige afholdt en konference om menneskehandel i Bruxelles. I lyset heraf har det britiske formandskab udarbejdet et udkast til en handlingsplan vedrørende bekæmpelse af menneskehandel.

Det forventes, at udkastet til handlingsplanen vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 med henblik på Rådets godkendelse heraf.

2. Indhold

Handlingsplanen indeholder først nogle generelle principper, der skal iagttages i forbindelse med gennemførelse af handlingsplanen om bekæmpelse af menneskehandel og dernæst en tidsplan over de forskellige tiltag, der allerede er eller skal iværksættes.

De generelle principper, der skal iagttages i forbindelse med gennemførelse af handlingsplanen, kan i hovedtræk beskrives således:

- handling fra EU's side bør være fokuseret på at forbedre den fælles forståelse af emnet og på at samle medlemsstaternes indsatser med henblik på de bliver så effektive som muligt,
- at EU anerkender vigtigheden af at have en tilgang, der er centreret om menneskerettigheder og ofrene,
- at EU bør styrke sin operationelle indsat i relation til bekæmpelse af menneskehandel, og
- at medlemslandene til stadighed bør fremme et mere intensivt samarbejde på alle planer.

Handlingsplanen kan opdeles i følgende otte hovedafsnit:

1. Koordination

Koordineringsdelen af handlingsplanen indeholder tiltag, som skal sikre, at handlingsplanen fungerer effektivt. I den forbindelse bør der på flere områder og planer fastlægges fælles strategier, således at tiltagene på EU-plan bliver mere målrettede. Det bør endvidere sikres, at der er en fortsat debat om emnet, herunder om menneskerettigheder. Endelig bør der fastsættes fælles standarder i EU, og det nævnes i den forbindelse, at Rådet på vegne af EU bør ratificere FN's protokol om menneskehandel, og at medlemslandene bør overveje at ratificere Europarådets konvention om menneskehandel.

2. Fastlæggelse af omfanget

Med henblik på at sikre, at EU kan yde en mere målrettet indsats, er det anført i handlingsplanen, at der bør iværksættes forskellige tiltag, der bevirker, at kendskabet til omfanget og beskaffenheden af fænomenet menneskehandel øges. Det nævnes i den forbindelse bl.a., at der bør udvikles fælles forskningsplatforme, som medlemslandene kan bruge for at forøge den mængde af forskning, der er tilgængelig på specifikke områder, ligesom Kommissionen eller formandskabet bør afholde et møde, hvor nationale eksperter deltager.

3. Forebyggelse

Det er anført i handlingsplanen, at der bør iværksættes forskellige tiltag, der vil kunne modvirke årsagerne til menneskehandel, såsom f.eks. fattigdom. Endvidere bør der oplyses om farerne ved menneskehandel, om kriminalprævention og succesfulde domme på området med henblik på at

afskrække personer, der beskæftiger sig med menneskehandel, og med henblik på at reducere behovet for alle former for menneskehandel, ligesom der bør iværksættes tiltag, som gør det muligt, på et tidligt tidspunkt at identificeret ofrene for at undgå, at de udnyttes.

4. Reduktion af efterspørgslen

Handlingsplanen indeholder en beskrivelse af forskellige tiltag, der skal sikre, at efterspørgslen efter personer, der skal udnyttes som arbejdskraft og efter personer, der er genstand for menneskehandel, reduceres.

5. Efterforskning og retsforfølgning

Det fremgår af handlingsplanen, at det strategiske og taktiske efterretningsbillede vedrørende menneskehandel bør forbedres med henblik på at gøre det muligt at få en efterretningsstyret tilgang til problemet. Det anføres også, at det skal sikres, at medlemslandene er i stand til at efterforske menneskehandel på en effektiv måde, og at det operationelle samarbejde mellem medlemslandene skal forbedres.

6. Beskyttelse og støtte til ofrene

Det anføres i handlingsplanen, at det bør sikres, at personale i frontlinierne har de rette værktøjer og den rette ekspertise til at identificere ofre for menneskehandel og til at tilbyde dem passende beskyttelse og støtte, og at man i den forbindelse skal være opmærksom på de specielle behov, som børn har. Endvidere fremgår det af handlingsplanen, at man bør skabe og styrke effektive forbindelser mellem medlemslandene og organisationer, der yder støtte og tjenester i forbindelse med reintegration.

7. Returnering og reintegration

Handlingsplanen foreskriver her, at der bør udveksles viden og erfaringer om tilgængelige reintegrations-planer i oprindelseslandene og de risikovurderinger, der foretages før tilbagesendelse.

8. Eksterne relationer

Denne del af handlingsplanen indeholder forskellige initiativer, der skal tages overfor tredjelande i relation til bekæmpelse af menneskehandel. Det nævnes bl.a., at der skal iværksættes programmer til at styrke strategien over for faktorer, der muliggør menneskehandel, herunder specielt handel med børn, ligesom det nævnes, at menneskehandel bør være en prioritet i den kommende strategi fra Rådet (retlige og indre anliggender) vedrørende EU's Eksterne Relationer.

Det er hensigten, at både principperne og tidsplanen skal vurderes, revideres og opdateres med jævne mellemrum for at sikre, at handlingsplanen bliver gennemført på den mest hensigtsmæssige måde.

3. Gældende dansk ret

I lyset af karakteren af udkastet til handlingsplan er der ikke fundet anledning til at foretage en omfattende beskrivelse af dansk ret og praksis på området, jf. herved at udkastet til handlingsplanen som nævnt under punkt 4 ikke vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Udkastet til handlingsplanen vurderes ikke i sig selv at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle

5. Høring

Der er ikke foretaget formel høring over udkastet til handlingsplan.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positivt indstillet overfor udkastet til handlingsplan.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Udkastet til handlingsplan har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 14: Rapport om mødet mellem EU og landene i et vestlige Balkan den 25. november 2005 i Wien

Nyt notat.

Resumé

Det britiske formandskab har taget initiativ til, at der den 25. november 2005 i Wien for tredje gang afholdes et møde på ministerniveau (retlige og indre anliggender) mellem EU og landene i det vestlige Balkan. På mødet skal man bl.a. drøfte udviklingen med hensyn til organiseret kriminalitet i det vestlige Balkan, og hvilke initiativer der er taget til bekæmpelse heraf. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggende) den 1.-2. december 2005 vil orientere Rådet om resultatet af mødet den 25. november 2005 med landene i det vestlige Balkan. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, ligesom sagen ikke har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side forventes det, at man kan tage formandskabets orientering om resultatet af mødet den 25. november 2005 til efterretning.

1. Baggrund

Det britiske formandskab har taget initiativ til, at der den 25. november 2005 i Wien for tredje gang afholdes et møde på ministerniveau (retlige og indre anliggender) mellem EU og landene i det vestlige Balkan. På mødet skal man bl.a. drøfte udviklingen med hensyn til organiseret kriminalitet i det vestlige Balkan og hvilke initiativer der er taget til bekæmpelse heraf.

Mødet afholdes som et ministerielt trojka-møde (det britiske formandskab, Kommissionen og Østrig), der er udvidet til Finland, da der er sandsynligt, at Finland vil afholde et lignende møde i 2006. Andre medlemsstater har mulighed for at deltage i mødet på observatørniveau.

Initiativet skal ses i lyset af, at det på topmødet den 21. juni 2003 i Thessaloniki mellem EU og det vestlige Balkan blev fastslået, at Balkan-landenes fremtid ligger inden for Den Europæiske Union. Samtidig blev det imidlertid understreget, at organiseret kriminalitet og korruption er en reel hindring for demokratisk stabilitet, retssamfundet, økonomisk udvikling og civilsamfundets udvikling i regionen, og at bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption i det vestlige Balkan derfor skal prioriteres højt i EU.

Da det såkaldte "EU-Forum" med landene i det vestlige Balkan herefter mødtes på ministerniveau (retlige og indre anliggender) den 28. november 2003 i Bruxelles var hovedtemaet situatio-

nen med hensyn til organiseret kriminalitet og korruption i det vestlige Balkan og indvirkningerne heraf på Den Europæiske Union. Forummet understregede, at det for at styrke bekæmpelsen af organiseret kriminalitet er vigtigt med koordination på alle niveauer.

Efterfølgende har der i EU-regi været foretaget en nærmere undersøgelse af EU's indsats til bekæmpelse af organiseret kriminalitet med oprindelse i eller tilknytning til det vestlige Balkan. I den forbindelse har en gruppe af Formandskabets Venner bl.a. udarbejdet en rapport om, hvordan EU og medlemsstaterne effektiviserer bekæmpelsen af organiseret kriminalitet med oprindelse i eller tilknytning til det vestlige Balkan. Denne rapport blev drøftet i Rådet (retlige og indre anliggender) den 19. november 2004.

Da det såkaldte "EU-Forum" med landene i det vestlige Balkan igen mødtes på ministerniveau (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2004 var hovedtemaet udviklingen med hensyn til organiseret kriminalitet i det vestlige Balkan og indvirkningerne heraf på Den Europæiske Union samt samarbejde vedrørende grænseforvaltning og udviklingen af retligt og politimæssigt samarbejde.

Bl.a. på baggrund af den ovenfor nævnte rapport fra Formandskabets Venner har Europol med henblik på udvikling af en EU-strategi til bekæmpelse af organiseret kriminalitet hidrørende fra det vestlige Balkan udarbejdet en række forslag til, hvorledes Europol vil kunne medvirke til sikre en effektiv kriminalitetsbekæmpelse i det pågældende område. Forslagene blev godkendt af Rådet (retlige og indre anliggender) på rådsmødet den 12. oktober 2005.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 vil orientere Rådet om resultatet af mødet den 25. november 2005 med landene i det vestlige Balkan.

2. Indhold

Det fremgår af dagsordenen for mødet, at der skal ske en præsentation af de seneste operationer inde for området for retlige anliggender i relation til landene i det vestlige Balkan, at der skal redegøres for samarbejdet mellem EU og det vestlige Balkan samt gives en rapport om specifikke tiltag i relation til bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Endelig skal der ske en opdatering af stabiliserings- og tilknytningsprocessen.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Generel dansk holdning

Fra dansk side finder man, at bekæmpelsen af organiseret kriminalitet bør prioriteres højt såvel i det vestlige Balkan som i de øvrige regioner, der grænser op til EU. Det vestlige Balkan har i den forbindelse særlig betydning, idet landene i dette område i vidt omfang fungerer som transitlande for blandt andet menneskesmugling og illegal handel med narkotika. Udbredelsen af organiseret kriminalitet i det vestlige Balkan må desuden anses for at være en væsentlig hindring for fremdriften i fredsprocessen i denne region og for disse landes tilnærmelse til EU.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke været hørt i sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forlagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 15: Kommissionens rapport om den tekniske udvikling af SIS II

Nyt notat.

Resumé

På rådsmødet forventes Kommissionen at orientere om den tekniske udvikling af SIS II. Nærhedsprincippet ses ikke at have relevans for sagen, ligesom forslaget ikke har statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger. Fra dansk side kan man tage Kommissionens orientering til efterretning.

1. Baggrund

Som led i Schengen-samarbejdet er der oprettet et fælles informationssystem (Schengen-informationssystemet), der ved hjælp af elektronisk søgning giver de myndigheder, der er udpeget af Schengen-landene, adgang til indberetninger om personer og genstande til brug for grænsekontrollen og for anden politi- og toldkontrol i de enkelte lande samt for administrationen af udlændingelovgivningen. Schengen-informationssystemet består af en national del i hvert medlemsland (N.SIS) og en central teknisk støttefunktion (C.SIS), som er beliggende i Strasbourg.

Bestemmelserne vedrørende Schengen-informationssystemet (SIS) findes i Schengenkonventionens afsnit IV (artikel 92 – 119).

Ved Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 blev Schengen-reglerne integreret i Den Europæiske Union. I den forbindelse blev der ikke taget stilling til retsgrundlaget for Schengenkonventionens bestemmelser vedrørende Schengen-informationssystemet. Disse bestemmelser betragtes derfor som retsakter baseret på afsnit VI i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU), jf. artikel 2, stk. 1, 2. afsnit, sidste punktum, i protokollen om integrationen af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union (Schengen-protokollen), der ved Amsterdam-traktaten er knyttet som bilag til TEU og Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF).

Det eksisterende Schengen-informationssystem (SIS) er dimensioneret til maksimalt at indeholde oplysninger for så vidt angår 18 lande og giver således ikke mulighed for at medtage oplysninger fra yderligere lande i forbindelse med udvidelsen af Den Europæiske Union.

Etableringen af et ændret og udvidet Schengen-informationssystem (SIS II) med mulighed for tilslutning af yderligere lande er på denne baggrund en forudsætning for de nye medlemsstaters aktive deltagelse i Schengen-samarbejdet. Etableringen af SIS II vil endvidere give mulighed for

at gennemføre forbedringer inden for en række områder for så vidt angår anvendelsen af Schengen-informationssystemet.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) og mødet i Det Blandede Udvalg den 28.-29. maj 2001 blev det besluttet, at udgifter til udvikling af SIS II i 2001 afholdes over anlægsbudgettet for C.SIS. Endvidere vedtog Rådet en række konklusioner vedrørende udviklingen af SIS II, hvori det bl.a. anføres, at udviklingen af SIS II bør have højeste prioritet, at der i Fællesskabets budget for 2002 bør afsættes de fornødne midler med henblik på udviklingen af SIS II, ligesom der bør udarbejdes udkast til de fornødne retsakter med henblik på gennemførelsen af udviklingsarbejdet.

På denne baggrund vedtog Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) og mødet i Det Blandede Udvalg den 6.-7. december 2001 henholdsvis en rådsforordning (2001/2424/EF, EFT L 328 af 13. 12 2001, s. 4) og en rådsafgørelse (2001/886/RIA, EFT L 328 af 13. 12 2001, s. 1) om udviklingen af den anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II), og Kommissionen har på denne baggrund indledt udviklingsarbejdet. Det fremgår af rådsforordningens artikel 6, at Kommissionen ved udgangen af hvert halvår forelægger Europa-Parlamentet og Rådet en situationsrapport om udviklingen af SIS II.

Danmark deltog ikke i vedtagelsen af ovennævnte forordning, jf. protokollen om Danmarks stilling. Danmark meddelte ved skrivelse af 27. maj 2002, at Danmark i henhold til artikel 5 i protokollen om Danmarks stilling havde truffet afgørelse om at gennemføre forordningen i dansk ret. Forordningens gennemførelse krævede ikke lovændringer i Danmark.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 13.-14. juni 2002 blev der opnået enighed om en række rådskonklusioner vedrørende SIS II. Konklusionerne blev efterfølgende vedtaget af Rådet den 17. juni 2002.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 5.-6. juni 2003 blev der vedtaget yderligere en række rådskonklusioner vedrørende bl.a. tilrettelæggelsen af det videre arbejde med SIS II.

Endelig blev der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 29.-30. april 2004 vedtaget en række rådskonklusioner om placering, ledelse og finansiering af SIS II i udviklingsfasen.

I forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg med deltagelse af henholdsvis Norge og Island og Schweiz den 1.-2. december 2005 forventes Kommissionen at informere Rådet om status vedrørende den tekniske udvikling af SIS II.

2. Indhold

Det forventes, at Kommissionen vil orientere om status i den tekniske udvikling af SIS II, både på nationalt og centralt niveau. For så vidt angår status i udviklingen på nationalt niveau vil Kommissionens orientering være baseret på oplysninger fra de projektansvarlige myndigheder i medlemsstaterne.

3. Gældende dansk ret

Der findes ikke dansk lovgivning af relevans for sagen.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens orientering vil ikke have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der har ikke været foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side forventer man at kunne tage Kommissionens orientering til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Rådsforordningen og rådsafgørelsen om udbygning af SIS II blev forelagt for Folketingets partier forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 6.-7. december 2001. Aktuelle notater blev oversendt til Folketingets partier den 29. november 2001. Aktuelle notater blev efterfølgende oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg henholdsvis den 4. og 10. december 2001.

Rådets konklusioner vedrørende SIS II blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) og mødet i Det Blandede Udvalg den 13.-14. juni 2002.

Rådets konklusioner vedrørende SIS II blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 5.-6. juni 2003.

Rådets konklusioner om placering, ledelse og finansiering af SIS II blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 29.-30. april 2004.

Dagsordenspunkt 16: Kommissionens forslag til en rådsafgørelse om adgang til VIS for myndigheder med ansvar for intern sikkerhed

Nyt notat.

Resumé

I forbindelse med rådsmødet forventes Kommissionen at præsentere et forslag til en rådsafgørelse om adgang til VIS for myndigheder med ansvar for intern sikkerhed. Nærhedsprincippet ses ikke at have relevans for sagen, ligesom præsentationen ikke i sig selv har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger. Fra dansk side agter man at tage Kommissionens præsentation til efterretning.

1. Baggrund

På baggrund af en række konklusioner fra Det Europæiske Råds (DER) møder, første gang i Laeken (2001) og senest i Bruxelles (2004), vedtog Rådet (retlige og indre anliggender) den 19. februar 2004 et sæt konklusioner om visuminformationssystemet (VIS) indeholdende Rådets forventninger til indhold og opbygning af VIS. Herudover vedtog Rådet (retlige og indre anliggender) den 8. juni 2004 en beslutning om etableringen af VIS med henblik på at sikre et retsgrundlag for Kommissionens tilpasning af sit budget i forbindelse med samarbejdet herom med Europa-Parlamentet.

Kommissionen har den 28. december 2004 fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om VIS og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold.

Kommissionens forslag er fremsat under henvisning til EF-traktatens artikel 62, nr. 2), litra b), nr. ii), og artikel 66, og skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med høring af Europa-Parlamentet, jf. EF-Traktatens artikel 251.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit IV i EF-traktaten, træffer Danmark i henhold til arti-

kel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

Det fremgår af forordningsforslagets præambel, at der er tale om et forordningsforslag til udbygning af Schengen-reglerne.

Forordningsforslaget fastlægger reglerne for etablering og anvendelse af en fælles europæisk database, der skal indeholde oplysninger om visumsager.

Rådet (konkurrenceevne (det indre marked, industri og forskning)) vedtog den 7. marts 2005 et sæt rådskonklusioner om adgang til VIS for de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for den indre sikkerhed. Rådet opfordrer heri Kommissionen til snarest og senest inden udgangen af 2005 at forelægge et forslag på grundlag af EU-traktatens afsnit VI om konsultationsadgang til VIS for de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for den indre sikkerhed, inden for rammerne af udøvelsen af deres kompetence med hensyn til forebyggelse og afsløring af straffelovsovertrædelser og efterforskning på området, bl.a. med hensyn til terrorhandlinger eller -trusler. Det er således hensigten, at forslaget til rådsafgørelse skal kunne vedtages nogenlunde samtidigt med VIS-forordningen.

I forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 1. - 2. december 2005 forventes Kommissionen at præsentere et forslag til en rådsafgørelse om adgang til VIS for myndigheder med ansvar for intern sikkerhed.

2. Indhold

Forslaget til rådsafgørelse er endnu ikke fremlagt af Kommissionen, og det nærmere indhold af forslaget kendes derfor ikke.

3. Gældende dansk ret

Der findes ikke dansk lovgivning af relevans for sagen.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens præsentation af forslaget til rådsafgørelse vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Det er ikke på det foreliggende grundlag muligt at vurdere, om en eventuel vedtagelse af Kommissionens forslag til rådsafgørelse om adgang til

VIS for myndigheder med ansvar for intern sikkerhed vil have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side agter man at tage Kommissionens præsentation til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget har ikke været forelagt Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold blev forelagt Folketingets Europaudvalg med henblik på forhandlingsoplæg og forelagt Folketingets Udvalg for Integrations- og Udlændingepolitik til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005.

Dagsordenspunkt 17: Rapport fra Formandskabets Venner vedrørende de tekniske midler til at gennemføre tilgængelighedsprincippet

Nyt notat.

Resumé

Af det såkaldte Haag-program om et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed, som Det Europæiske Råd vedtog på sit møde den 4. november 2004, fremgår det, at udveksling af oplysninger mellem retshåndhævende myndigheder i EU fremover skal bygge på princippet om tilgængelighed. I lyset heraf besluttede Rådet (retlige og indre anliggender) på sit møde den 14. april 2005, at der inden udgangen af 2005 skulle udarbejdes en rapport vedrørende de tekniske midler til gennemførelse af tilgængelighedsprincippet. Det blev i den forbindelse besluttet, at rapporten skulle fokusere på seks typer af oplysninger: Dna, fingeraftryk, ballistik, registreringer vedrørende motorkøretøjer, telefonnumre og minimumsdata til identifikation af personer. Endvidere blev det besluttet, at rapporten skulle udarbejdes af en særligt nedsat gruppe ("Formandskabets Venner"), som skulle bestå af eksperter fra medlemslandene, Kommissionen, Eurojust, Europol og Interpol. Rapporten skal ses i sammenhæng med de øvrige tiltag, som er iværksat vedrørende gennemførelsen af princippet om tilgængelighed, herunder navnlig det forslag til en rammeafgørelse om udveksling af information efter tilgængelighedsprincippet, som Kommissionen – i lyset af Haag-programmet – har fremlagt den 18. oktober 2005 (KOM(2005)490). Det forventes, at den rapport, som er udarbejdet af Formandskabets Venner, vil blive forelagt Rådet til orientering på det kommende rådsmøde. Rapporten rejser ikke i sig selv spørgsmål i relation til nærhedsprincippet, og den vil i sig selv ikke have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemslandes holdninger til rapporten. Fra dansk side agter man at tilslutte sig, at Rådet notere sig rapporten.

1. Baggrund

Af det såkaldte Haag-program (et flerårigt arbejdsprogram) om et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed, som Det Europæiske Råd vedtog på sit møde den 4. november 2004, fremgår det, at udveksling af oplysninger mellem retshåndhævende myndigheder i EU fremover skal bygge på princippet om tilgængelighed.

Den overordnede idé bag princippet om tilgængelighed er – ifølge arbejdsprogrammet – at en retshåndhævende myndighed i en medlemsstat, som har brug for oplysninger for at kunne varetage sine opgaver, overalt i EU kan indhente disse i en anden medlemsstat, og at den retshåndhævende myndighed i den anden medlemsstat, der ligger inde med oplysningerne, udleverer dem

til det angivne formål under hensyntagen til behovene i forbindelse med den igangværende efterforskning i den pågældende stat.

Det fremgår af arbejdsprogrammet, at princippet om tilgængelighed bør være gennemført den 1. januar 2008.

I lyset heraf besluttede Rådet (retlige og indre anliggende) på sit møde den 14. april 2005, at der inden udgangen af 2005 skulle udarbejdes en rapport vedrørende de tekniske midler til gennemførelse af tilgængelighedsprincippet. Det blev i den forbindelse besluttet, at rapporten skulle fokusere på seks typer af oplysninger: Dna, fingeraftryk, ballistik, registreringer vedrørende motorkøretøjer, telefonnumre og minimumsdata til identifikation af personer. Endvidere blev det besluttet, at rapporten skulle udarbejdes af en særligt nedsat gruppe ("Formandskabets Venner"), som skulle bestå af eksperter fra medlemslandene, Kommissionen, Eurojust, Europol og Interpol.

Rapporten skal ses i sammenhæng med de øvrige tiltag, som er iværksat vedrørende gennemførelsen af princippet om tilgængelighed. Det drejer sig navnlig om det forslag til en rammeafgørelse om udveksling af information efter tilgængelighedsprincippet, som Kommissionen – i lyset af Haag-programmet – har fremlagt den 18. oktober 2005 (KOM(2005)490).

Herudover skal rapporten ses i sammenhæng med det forslag til en rammeafgørelse om forenkling af udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder, som blev fremlagt af Sverige den 4. juni 2004, og som der sigtes mod politisk enighed om på det kommende rådsmøde.

Endelig kan det nævnes, at der den 27. maj 2005 er opnået enighed mellem Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene og Østrig om en aftale om et udvidet politisamarbejde (som betegnes "Prüm-aftalen"). Aftalen indeholder bl.a. regler, der tager sigte på at udvide informationsudvekslingen mellem de pågældende landes retshåndhavende myndigheder, herunder navnlig med hensyn til oplysninger om DNA, fingeraftryk og motorkøretøjregistreringer. Der er ikke tale om en aftale, som er indgået inden for det politimæssige samarbejde i Den Europæiske Union, og Danmark er derfor heller ikke – som led i dette samarbejde – bundet af den pågældende aftale.

Det forventes, at rapporten fra Formandskabets Venner vedrørende de tekniske midler til at gennemføre tilgængelighedsprincippet vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 til Rådets orientering.

2. Indhold

Rapporten er som tidligere nævnt udarbejdet af en særlig ekspertgruppe (Formandskabets Venner), og den er – som det også klart fremgår af rapporten – alene udtryk for disse eksperter holdninger. Sigtet med rapporten er således at tjene som et debatoplæg for de videre drøftelser i rådsregi.

Med rapporten fokuseres der som nævnt på udvekslingen af følgende seks typer af information: Dna, fingeraftryk, ballistik, registreringer vedrørende motorkøretøjer, telefonnumre og minimumsdata til identifikation af personer.

Rapporten fastslår indledningsvist, at mulighederne for hurtigt og effektivt at kunne udveksle relevant information er afgørende for et effektivt internationalt samarbejde om bekæmpelse af kriminalitet. Det anføres i den forbindelse, at meget af informationsudvekslingen inden for EU i dag sker efter den klassiske ”politi-til-politi”-model, som indebærer, at informationerne udveksles på baggrund af, at politiet i en medlemsstat retter henvendelse til politiet i en anden medlemsstat, enten ved hjælp af de eksisterende politikanaler eller på baggrund af reglerne for international retshjælp. Rapporten peger endvidere på, at det fremsatte forslag om forenkling af udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder vil indebære en mere effektiv informationsudveksling mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder.

Herudover indeholder rapporten – i overensstemmelse med beslutningen på rådsmødet den 14. april 2005 – overvejelser vedrørende andre modeller for udveksling af information inden for området for politisamarbejde. Det drejer sig grundlæggende om følgende modeller:

- a) Etablering af direkte adgang til en database i et andet medlemsland.
- b) Etablering af indirekte adgang til en anden medlemsstats informationer via et centralt indeks baseret på et hit/no-hit system.
- c) Opbygning eller udvidet brug af centrale europæiske eller internationale databaser.
- d) Udvidet adgang til data, som er offentliggjort af medlemslandenes retshåndhævende myndigheder.

Ekspertgruppen har overvejet disse modeller i relation til hver enkelt af de nævnte seks typer af informationer, og rapporten beskriver således, på hvilke måder den pågældende type af information i dag udveksles, hvilke initiativer der allerede er i gang for at forbedre informationsudvekslingen samt hvilke fordele og ulemper, der kan peges på, i forhold til en eventuel indførelse af de nævnte modeller. I lyset heraf indeholder rapporten nogle anbefalinger med hensyn til, hvorledes udvekslingen af de nævnte typer af oplysninger fremover bør finde sted.

Rapporten bemærker i den forbindelse, at det i Haag-programmet er bestemt, at nye centrale europæiske databaser kun bør etableres, hvis undersøgelser har vist, at der vil være en merværdi forbundet hermed.

Rapportens anbefalinger vedrørende Dna-oplysninger:

- Fortsat anvendelse af de eksisterende mekanismer til udveksling af Dna-oplysninger og brug af Interpols database, hvis dette er muligt efter national lovgivning. I det hele taget anbefales det at forbedre effektiviteten af de eksisterende kanaler til udveksling af oplysninger.
- Opfordring til medlemsstaterne om at overveje deltagelse i den såkaldte ”Prüm-aftale”, som indebærer, at der – via tekniske løsninger – skabes direkte adgang fra et nationalt kontaktpunkt til de øvrige deltagende landes Dna-databaser på en hit/not-hit basis.
- Koordinering mellem Interpols database og det arbejde, som er igangsat med Prüm-aftalen, således at disse instrumenter kan udgøre det grundlag, som en fremtidig strategi på området kan bygges op om.
- I lyset af indvundne erfaringer fra Prüm-aftalen (jf. ovenfor) bør det overvejes, om det vil være muligt at udvide systemet, f.eks. ved at forøge antallet af deltagende lande (inklusiv lande uden for EU) eller ved at tillade, at den direkte adgang til nationale Dna-databaser sker via en søgemaskine, dvs. et netværk der bevirker, at man ved én søgning søger på en hit/no-hit basis i alle databaserne på én gang. Der peges i den forbindelse på, at for at nå ud til flertallet af Interpols medlemsstater, som ikke har eller vil have udsigt til at få deres egen Dna-database, bør Interpols database udgøre en af de databaser, der linkes sammen i et sådant netværk. En sådan søgemaskine, som også omfatter Interpols databaser, vil give global dækning, mulighed for at opnå ”kolde hit” (dvs. mulighed for at opnå uventede match uden forudgående information), den mest effektive måde at sikre informationsudveksling mellem medlemsstater og ikke-medlems-stater på, og være den mest tidsbesparende måde at sammenligne Dna-data på.

Rapporten peger samtidig på, at et sådant netværk vil kræve brug af klart definerede og universelt accepterede standarder, der understøttes af strenge kvalitetssikringer, sikker transmission og søgning af data og beskyttelse af borgerrettigheder, herunder privatlivets fred. Endelig understreges vigtigheden af, at de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger i relation til databeskyttelse og strafferetspleje er på plads.

Rapportens anbefalinger vedrørende fingeraftryk:

- Fortsat anvendelse af de eksisterende mekanismer til udveksling af oplysninger om fingeraftryk og brug af Interpols database, hvis dette er muligt efter national lovgivning. I det hele taget anbefales det at forbedre effektiviteten af de eksisterende kanaler til udveksling af oplysninger, herunder navnlig ved at anvende AFIS (system til automatisk fingeraftryksidentifikation) og FITS (system til transmission af fingeraftryk) eller lignende software frem for papirkopier. Der peges endelig på, at de nationale enheder, der betjener kanalerne, bør have adgang til det nationale AFIS-system for at kunne være behjælpelig i forbindelse med transmissionen af oplysninger.
- Opfordring til medlemsstaterne om at overveje deltagelse i den såkaldte "Prüm-aftale", som indebærer, at der – via tekniske løsninger – skabes direkte adgang fra et nationalt kontaktpunkt til de øvrige deltagende landes databaser med fingeraftryk på en hit/not-hit basis.
- I lyset af indvundne erfaringer fra Prüm-aftalen (jf. ovenfor) bør det overvejes, om det vil være muligt at udvide systemet, f.eks. ved at forøge antallet af deltagende lande (inklusive lande uden for EU) eller ved at tillade, at den direkte adgang til nationale fingeraftryksdatabaser sker via en søgemaskine, dvs. et netværk der bevirker, at man ved én søgning søger på en hit/no-hit basis i alle databaserne på én gang. Det anbefales, at Interpols AFIS-database bør anvendes ved enhver fingeraftryksidentifikations- eller søgeproces, hvor Interpols særlige kommunikationsnetværk anvendes til at få adgang. En søgemaskine, der knytter lande med AFIS-systemet sammen med lande, som ikke har deres eget system (og som således alene anvender Interpols system) vil indebære global dækning, mulighed for at opnå "kolde hit" (dvs. mulighed for at opnå uventet match uden forudgående information), den mest effektive måde at sammenkoble EU og ikke-EU lande på, og den mest tidsbesparende måde at sammenligne fingeraftryksdata på.

Det anbefales, at der fastlægges nogle procedurer, som sikrer, at der – når der er opnået et match via netværkssystemet – hurtigt kan ske en endelig visuel (manuel) identifikation.

Rapporten peger på, at et sådant netværk vil kræve brug af klart definerede og universelt accepterede standarder, der understøttes af strenge kvalitetssikringer, sikker transmission og søgning af data og beskyttelse af borgerrettigheder, herunder privatlivets fred. Herudover understreges vigtigheden af, at de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger i relation til databeskyttelse og strafferetspleje er på plads.

Endelig anføres det, at det bør overvejes at udvide adgangen til andre fingeraftryksdatabaser og -indekssystemer, som findes i medlemsstaterne, herunder EURODAC-databasen og andre

databaser som medlemsstaterne etablerer for at lagre biometrisk information vedrørende pas. Fra et retshåndhævelsessynspunkt vil det være ønskeligt, at disse databaser er tilgængelige for politiet i medlemsstaterne via de samme kanaler som med hensyn til politiets fingeraftryksdatabase.

Rapportens anbefalinger vedrørende ballistik:

- På lang sigt bør mulighederne for at etablere en søgemaskine/-netværk, der giver direkte adgang til data om ballistiske undersøgelser i de andre medlemsstaterne, overvejes. Den potentielle merværdi af et sådant netværk skal dog undersøges nøje.
- Et indledende skridt vil kunne være at opliste, hvilke databaser der er tilgængelige i medlemsstaterne, og under hvilke betingelser der er adgang til dem. Dette vil skabe større klarhed over, hvordan tilgængelighedsprincippet vil kunne anvendes i forhold til data om ballistiske undersøgelser.
- Muligheden for at oprette netværk vil bero på, om der findes elektroniske identifikations-systemer vedrørende data om ballistiske undersøgelser. Sådanne systemer kan udgøre et væsentligt bidrag, og medlemsstater som endnu ikke har sådanne systemer bør overveje at indføre dem, eller alternativt at overføre deres data til en anden medlemsstats system. Når nye systemer indføres, bør medlemsstaterne søge at sikre, at disse er kompatible med eksisterende systemer i andre medlemsstater.
- I det såkaldte EURO-BIS-projekt overvejes det for tiden at lave et netværk af IBIS-systemerne (systemer til automatisk ballistikidentifikation). Det anbefales, at projektet fortsættes, idet det vil være et værdifuldt værktøj i forbindelse med efterforskning af konkrete forbrydelser. Det anbefales endvidere at fastlægge fælles standarder, som gør det lettere at udveksle data. Der peges dog samtidig på, at et sådant netværk kun bør etableres på grundlag af grundige cost-benefit analyser, ligesom der også peges på, at ikke alle medlemsstater er i besiddelse af IBIS-databaser, og at de tekniske løsninger, der skal understøtte netværket, derfor skal kunne fungere sammen med (andre) systemer, der ikke er IBIS-systemer.
- På lang sigt anbefales der en mere omfattende udveksling af data, der vedrører våben og ballistik, med henblik på en styrkelse af efterforskningsfasen. De medlemsstater, der ikke allerede har nationale databaser om våbenundersøgelser, opfordres til at etablere sådanne databaser. Det anbefales endvidere, at sådanne databaser kædes sammen med andre relevante databaser, således at der skabes et overordnet system, som kan stille informationer til

rådighed for efterforskere i hele Europa. Der peges i den forbindelse på, at dette vil kunne opnås ved at udvikle netværk/links mellem eksisterende databaser vedrørende våben og ammunition.

Rapportens anbefalinger vedrørende registreringer om motorkøretøjer:

- På kort sigt anbefales det, at man gør brug af de eksisterende links og IT-infrastrukturer, herunder specielt EUCARIS (der er et netværk, der linker nationale fører- og motorkøretøjsdatabaser sammen). Der opfordres i den forbindelse til at øge antallet af deltagende lande og til at udvide mængden af data i systemet.

Samtidig peges der dog på, at EUCARIS (på nuværende tidspunkt) ikke giver mulighed for at udveksle data om personer. Med henblik på at kunne følge op på data, som hidrører fra EUCARIS, skaffe (yderligere) information som ikke er tilgængelig i EUCARIS, eller skaffe information fra lande, som ikke deltager i EUCARIS, bør der udpeges et nationalt kontaktpunkt eller lignende i hver medlemsstat, som kan tage sig af forespørgsler og arbejde sammen med andre organisationer i forbindelse med udveksling af efterretninger og bedste praksis.

For så vidt angår stjålne køretøjer vil Schengen-informationssystemet og Interpols database fortsat have en væsentlig rolle. Medlemsstaterne bør sikre, at der på lokalt plan er adgang til disse databaser.

- På mellemlang sigt anbefales det, at der via en søgemaskine/-netværk skabes direkte og fuld adgang til nationale databaser, der indeholder registreringer om motorkøretøjer. Der eksisterer forskellige muligheder herfor – og der peges således bl.a. på mulighederne for at udvikle en udvidet version af EUCARIS eller alternativt at vælge den løsning, som er valgt i forbindelse med Prüm-aftalen, og som giver direkte adgang for et nationalt kontaktpunkt.

I forbindelse med arbejdet med REGNET (som er et EU-netværk til udveksling af informationer vedrørende motorkøretøjsregistreringer) har Kommissionen allerede undersøgt mulighederne for at skabe et sådant informationsudvekslingsnetværk. EUCARIS er et afprøvet system, som kan udvikles til at være platformen for REGNET. Da dette system allerede er tilgængeligt, er det blevet inddraget i forundersøgelserne i forbindelse med REGNET og bør – ifølge rapporten – betragtes som den foretrukne mulighed. Hvis ikke EUCARIS vælges som platform for REGNET, skal der udvikles og testes en anden IT platform, som ikke vil være funktionsdygtig før om nogle år.

Uanset hvilken platform der vælges, vil det - hvis det er teknisk muligt - være en fordel, hvis der skabes et direkte link mellem dette netværk og den information, der er om stjålne køretøjer i SIS og i Interpols database, således at man kan sikre, at de samme oplysninger er tilgængelige alle steder. Man bør også overveje forbindelsen mellem RESPER (som er EU's netværk til udveksling af information om kørekortoplysninger) og REGNET (der som nævnt er EU's netværk til udveksling af informationer vedrørende motorkøretøjsregistreringer), og det anbefales, at systemerne kobles sammen.

- På lang sigt anbefales det, at netværket, så snart det er udviklet, bør udbredes til alle medlemsstater med henblik på at sikre, at det bliver det primære værktøj for international informationsudveksling inden for området.

Rapportens anbefalinger vedrørende telefonnumre og andre kommunikationsdata:

- Karakteren af kommunikationsdata og det forhold, at sådanne data befinder sig hos og ejes af teleudbydere, indebærer, at der ikke bør foretages ændringer i den nuværende måde at udveksle data på – og det anbefales således, at dette (når der bortses fra data, som er offentligt tilgængelige) fortsat bør ske efter forespørgsel. Samtidig anbefales det dog, at man gør udvekslingen mere effektiv, hvilket bl.a. vil kunne ske ved, at der i national ret åbnes mulighed for, at en central myndighed i hver medlemsstat får direkte adgang til de relevante databaser hos teleudbydere.
- Der peges også på muligheden for at udsende et spørgeskema med henblik på at indsamle oplysninger om medlemsstaternes muligheder for at indhente forskellige former for kommunikationsdata.
- Udveksling af offentlig tilgængelig information om telefonnumre og andre kommunikationsdata vil kunne gøres lettere, idet den service, der ydes gennem www.edoq.org, dog muligvis allerede er tilstrækkelig.

Rapportens anbefalinger vedrørende minimumsdata for identifikation af personer (civile registre)

- Under behørig hensyntagen til behovet for fortrolighed i visse sager bør identifikationsdata i civile registre gøres tilgængelige på grundlag af princippet om gensidig adgang, dvs. at andre medlemsstaters retshåndhævende myndigheder har den samme adgang til oplysningerne som de retshåndhævende myndigheder i den pågældende medlemsstat.

- Indirekte adgang efter forespørgsel bør fortsat være den mekanisme, som anvendes i forbindelse med udveksling af identifikationsdata fra civile registre, og det anbefales, at de eksisterende kanaler for informationsudveksling også anvendes fremover, idet effektiviteten dog bør forbedres ved at indføre fælles standarder. I den forbindelse peges der også på mulighederne for, at de forskellige nationale enheder for de forskellige informationskanaler placeres under samme myndighed.
- Der bør ske en opstilling af de forskellige offentligt tilgængelige systemer i medlemsstaterne, og retshåndhævende myndigheder i andre medlemsstater bør have hurtig og gratis adgang til disse systemer (medmindre de nationale retshåndhævende myndigheder skal betale for samme ydelse).

3. Gældende dansk ret

Justitsministeriet finder på nuværende tidspunkt, hvor der alene er tale om en rapport fra en ekspertgruppe, som skal forelægges for Rådet til orientering, ikke anledning til at redegøre for det ganske omfattende regelsæt, som findes på området.

En beskrivelse af de danske regler på området vil blive foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af et grundnotat vedrørende Kommissionens forslag til en rammeafgørelse om udveksling af information efter tilgængelighedsprincippet (KOM(2005)490). Forslaget, der er fremsat den 18. oktober 2005, er endnu ikke modtaget i Rådet i dansk sprogversion.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Rapporten vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

En beskrivelse af mulige lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser af Kommissionens forslag til rammeafgørelse om udveksling af information efter tilgængelighedsprincippet vil blive foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af et grundnotat om forslaget.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af rapporten.

I forbindelse med høring over Kommissionens forslag til rammeafgørelse om udveksling af information efter tilgængelighedsprincippet vil rapporten ligeledes blive medsendt.

6. Nærhedsprincippet

Rapporten rejser ikke i sig selv spørgsmål i relation til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side agter man at notere sig rapporten.

9. Europa-Parlamentet

Rapporten har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Rapporten har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Spørgsmålet om gennemførelsen af princippet om tilgængelighed har været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 14. april 2005.

Dagsordenspunkt 18: Rådets afgørelse om ændring af afgørelse om fælles benyttelse af forbindelsesofficerer udsendt af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder

Nyt notat.

Resumé

I lyset af en evalueringsrapport vedrørende den nugældende rådsafgørelse (2003/170/RIA) om fælles benyttelse af forbindelsesofficerer udsendt af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder har Det Forenede Kongerige og Nordirland fremsat forslag til Rådets afgørelse om ændring af visse dele af den pågældende rådsafgørelse. Forslaget lægger op til en udvidelse af muligheden for at indkalde til møder mellem forbindelsesofficerer, til at medlemsstaterne kan anmode Europol om at benytte Europol-forbindelsesofficerer med henblik på udveksling af relevante oplysninger, og til at Europol-forbindelsesofficerer fremover giver Europol oplysninger om alvorlige trusler mod medlemsstaterne i form af strafbare handlinger med henblik på videregivelse til medlemsstaterne. Forslaget forventes forelagt for Rådet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 med henblik på vedtagelse. Sagen vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, og den vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side ser man positivt på det fremlagte forslag til ændring af Rådets afgørelse om fælles benyttelse af forbindelsesofficerer udsendt af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder.

1. Baggrund

Rådet traf ved afgørelse af 27. februar 2003 (2003/170/RIA) beslutning om fælles benyttelse af forbindelsesofficerer udsendt af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder. Afgørelsen fastsætter bl.a. fælles retningslinier for udveksling af information om udsendelse af forbindelsesofficerer samt om kontakten mellem forbindelsesofficerer fra flere forskellige europæiske lande, der er udsendt til samme land. Af rådsafgørelsen fremgår desuden, at Rådet evaluerer gennemførelsen af afgørelsen senest to år efter dens vedtagelse.

På baggrund heraf udsendte formandskabet i begyndelsen af 2005 et spørgeskema vedrørende brugen af forbindelsesofficerer. Spørgeskemaet er besvaret af samtlige 25 medlemsstater samt Europol, og der er på baggrund heraf udarbejdet en rapport, som bl.a. indeholder en række konklusioner og anbefalinger, der tager sigte på at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne med hensyn til den fælles brug af forbindelsesofficerer og i forhold til Europols forbindelsesofficerer.

Rapporten og de deri indeholdte anbefalinger blev forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005, hvor Rådet tilsluttede sig disse anbefalinger, herunder at Rådet skulle se nærmere på mulighederne for bl.a.:

- at styrke samarbejdet mellem medlemslandenes forbindelsesofficerer,
- at opfordre til afholdelse af mere systematiske møder mellem de forskellige forbindelsesofficerer, der er udsendt til samme land,
- at organisere møder mellem de nationale kontaktpunkter, som er udpeget i henhold til rådsafgørelsen,
- at ændre den eksisterende rådsafgørelse om fælles benyttelse af forbindelsesofficerer således, at medlemslandene får mulighed for at benytte sig af Europol's forbindelsesofficerer.

Herudover foretages der visse ændringer i den oversigt, som Generalsekretariatet hvert år udarbejder og sender til medlemsstaterne og Europol. Fremover skal oversigten også sendes til Kommissionen, og det skal endvidere fremgå af listen, hvilke medlemsstater, som – efter aftale med andre medlemsstater – har ansvaret for at sikre koordination i et bestemt land eller region. Også oplysninger om udstationerede Europol-forbindelsesofficerer skal fremgå af oversigten.

I lyset heraf har Det Forenede Kongerige og Nordirland fremsat ovennævnte forslag om vedtagelse af Rådets afgørelse om ændring af afgørelse om fælles benyttelse af forbindelsesofficerer udsendt af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder.

2. Indhold

Formålet med forslaget er som nævnt at ændre visse bestemmelser i den nævnte rådsafgørelse om fælles benyttelse af forbindelsesofficerer udsendt af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder. Hovedelementerne i initiativet er følgende:

- Udvidelse af muligheden for at indkalde til møder mellem forbindelsesofficerer udsendt til samme tredjeland eller internationale organisationer, således at adgangen hertil tilkommer alle medlemsstater (hidtil har adgangen hertil været forbeholdt formandskabslandet eller alternativt det kommende eller efterfølgende formandskab, såfremt formandskabslandet ikke var repræsenteret i det pågældende land).
- Medlemsstaterne kan - i overensstemmelse med national ret og Europol-konventionen - anmode Europol om at måtte benytte Europol-forbindelsesofficerer, der er udsendt til tredjeland eller internationale organisationer, med henblik på udveksling af relevante oplysninger under overholdelse af samarbejdsaftalerne mellem Europol og det pågældende tredjeland/organisation.

jeland/organisation.

- Europol-forbindelsesofficerer, der er udsendt til tredjelande eller internationale organisationer, giver Europol oplysninger om alvorlige trusler mod medlemsstaterne i form af strafbare handlinger, der falder ind under Europols kompetence i medfør af Europolkonventionen. Oplysningerne meddeles til medlemsstaterne via de nationale enheder i overensstemmelse med Europol-konventionen.

Det fremsatte forslag henviser til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 30 om fælles handling vedrørende politisamarbejde, herunder vedrørende forbindelsesofficerer og Europol, samt artikel 34, stk. 2, litra c, om vedtagelse af afgørelser til at fremme dette samarbejde.

3. Gældende dansk ret

Udsendelse og anvendelse af danske forbindelsesofficerer sker bl.a. efter de retningslinjer om udveksling af information om udsendelse af forbindelsesofficerer samt om kontakten mellem forbindelsesofficerer fra flere forskellige europæiske lande, der er udsendt til samme land, som følger af rådsafgørelsen om fælles benyttelse af forbindelsesofficerer (2003/170/RIA).

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, og det vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos Rigsadvokaten, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, Rigspolitechefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Landsklubben HK Politiet, Advokatrådet, Datatilsynet, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder og Landsforeningen af beskikkede advokater.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Rigsadvokaten, Rigspolitechefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Datatilsynet, Institut for Menneskerettigheder, og Landsforeningen af beskikkede advokater.

Rigspolicehøfen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Institut for Menneskerettigheder og Landsforeningen af beskikkede advokater har oplyst, at forslaget ikke giver anledning til bemærkninger.

Rigsadvokaten har udtalt sin støtte til forslaget.

Politidirektøren i København har bl.a. anført, at man finder forslaget meget positivt, idet forslaget styrker medlemsstaternes samarbejde og forbedrer mulighederne for hurtig og effektiv udveksling af relevante oplysninger, hvilket bl.a. er særdeles relevant i relation til bekæmpelse af organiseret, grænseoverskridende kriminalitet.

Politifuldmægtigforeningen har udtalt sin støtte til forslaget, som foreningen finder særdeles velbegrundet. Foreningen henviser bl.a. til de nordiske landes ordning om at ”deles” om udsendte politi- eller toldtjenestemænd, der har været en stor succes, hvorfor det forekommer foreningen naturligt, at man på europæisk plan etablerer tiltag, der minder om den nordiske ordning.

Datatilsynet har bemærket, at tilsynet forudsætter, at de danske forbindelsesofficerers behandling af personoplysninger sker under iagttagelse af persondataloven. Tilsynet noteret sig i den forbindelse, at det følger af artikel 2, stk. 3, i rådsafgørelsen, at forbindelsesofficerer skal udføre deres opgave inden for deres ansvarsområde og i henhold til de bestemmelser, herunder bestemmelserne om beskyttelse af personoplysninger, der er fastsat i national ret og eventuelle aftaler med værtsstaten eller den internationale organisation.

Datatilsynet påpeger endvidere, at Europol-konventionen ikke umiddelbart ses at omtale forbindelsesofficerer udsendt af Europol, og det står ikke umiddelbart Datatilsynet klart, hvilken regulering der gælder for Europolis forbindelsesofficerers behandling af personoplysninger.

Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at tilsynet går ud fra, at danske myndigheders udveksling af oplysninger under benyttelse af Europol-forbindelsesofficerer skal ske under iagttagelse af persondataloven. Dette vil efter Datatilsynets opfattelse medføre, at Europol-forbindelsesofficererne i disse tilfælde er databehandlere for den danske myndighed, og at persondataloven og sikkerhedsbekendtgørelsens krav skal iagttages, når Europol-forbindelsesofficerer udveksler oplysninger på vegne af danske myndigheder.

Datatilsynet har endelig foreslået, at det overvejes tydeliggjort, hvilke databeskyttelsesregler, der gælder i den artikel 8, stk. 3, nævnte situation samt for Europol-forbindelsesofficerer generelt.

6. Nærhedsprincippet

Forslaget tager som nævnt sigte på at udbygge den allerede eksisterende ordning vedrørende fælles benyttelse af forbindelsesofficerer udsendt af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder – hvilket ikke kan ske ved nationale foranstaltninger. Forslaget vurderes på den baggrund ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side ser man positivt på det fremlagte forslag.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget er forelagt for Europa-Parlamentet, der imidlertid endnu ikke har afgivet udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et grundnotat om forslaget blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg den 4. august 2005.

Dagsordenspunkt 19: Rådets afgørelse vedrørende undertegnelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Europarådets konvention nr. 198 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare forhold og finansiering af terrorisme (KOM(2005) 426)

Nyt notat.

Resumé

Den 16. maj 2005 blev Europarådets konvention nr. 198 om hvidvaskning, ransagning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare forhold samt finansiering af terrorisme officielt godkendt på stats- og regeringschefernes tredje topmøde i Warszawa. Kommissionen har fremlagt forslag til en rådsafgørelse, hvorefter Rådets formand bemyndiges til at udpege en person, der har beføjelse til på vegne af Det Europæiske Fællesskab at undertegne Europarådets konvention. Forslaget forventes forelagt for Rådet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 med henblik på vedtagelse. Sagen vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, og den vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side ser man positivt på det fremlagte forslag.

1. Baggrund

Europarådets Stedfortræderkomité besluttede den 24. september 2003 at nedsætte en ekspertgruppe, der fik til opgave at forhandle en revision af Europarådets konvention nr. 141 af 8. november 1990 om hvidvaskning, ransagning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare forhold.

I perioden fra december 2003 til februar 2005 forhandlede ekspertgruppen over 7 møder et udkast til en ny konvention. Den nye konvention om hvidvaskning, ransagning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare forhold samt finansiering af terrorisme, blev den 3. maj 2005 formelt vedtaget af Europarådets Ministerkomité, og konventionen blev officielt godkendt på stats- og regeringschefernes tredje topmøde i Warszawa den 16.-17. maj 2005.

Under forhandlingerne i ekspertgruppen var Kommissionen i henhold til Rådets afgørelse af 19. november 2004 bemyndiget til at forhandle om de artikler i konventionen, der henhører under Fællesskabets kompetence.

Det følger af konventionens artikel 49, stk. 1, at konventionen er åben for undertegnelse af Europarådets medlemslande, Det Europæiske Fællesskab samt ikke-medlemslande, der har deltaget i konventionens udarbejdelse.

Konventionen blev åbnet for undertegnelse den 16. maj 2005 og træder i kraft på førstedagen i den måned, der følger udløbet af en 3 måneders periode efter den dato, hvor 6 undertegnere, heraf mindst 4 af Europarådets medlemslande, har givet tilsagn om at være bundet af konventionen. På nuværende tidspunkt har 11 medlemmer af Europarådet, herunder 8 EU-medlemsstater (Øst-rig, Belgien, Cypern, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal og Sverige) undertegnet konventionen.

Det forventes, at et forslag til rådsafgørelse om Det Europæiske Fællesskabs undertegnelse af konventionen vil blive fremlagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) med henblik på Rådets vedtagelse heraf.

2. Indhold

2.1 Kommissionens forslag

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab artikel 47, stk. 2, og artikel 95 sammenholdt med artikel 300, stk. 2.

Forslagets eneste artikel bemyndiger Rådets formand til at udpege den person, der på vegne af Det Europæiske Fællesskab har beføjelse til at undertegne Europarådets konvention om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold og finansiering af terrorisme.

Det Europæiske Fællesskabs undertegnelse af konventionen vil indebære, at Fællesskabet forpligtes til at sikre, at fællesskabsretten er i overensstemmelse med konventionen i det omfang, der er tale om bestemmelser i konventionen, der hører under fællesskabskompetence.

2.2 Europarådets konvention nr. 198 af 16. maj 2005 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold og finansiering af terrorisme

Europarådets reviderede hvidvaskkonvention viderefører og udbygger konvention nr. 141 af 8. november 1990 om hvidvaskning, ransagning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare forhold.

Konventionen er udformet under hensyntagen til andre internationale instrumenter på området, herunder navnlig rekommandationerne fra Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) og Rådets to direktiver om hvidvaskning (direktiv 91/308/EØF og direktiv 2001/97/EF). Der er endvidere taget hensyn til det forslag til et 3. hvidvaskdirektiv, der på det tidspunkt var fremlagt af Kommissionen, og som blev vedtaget af Rådet den 19. september 2005.

I konventionen fastlægges en række forpligtelser for de tiltrædende parter, særligt med hensyn til forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme, kriminalisering, internationalt samarbejde på området mv.

Konventionen indeholder således kapitel 1 om definitioner, kapitel 2 om finansiering af terrorisme, kapitel 3 om foranstaltninger på nationalt plan, kapitel 4 om internationalt samarbejde, kapitel 5 om internationalt samarbejde mellem hvidvaskmyndigheder, kapitel 6 om implementeringsmekanismer og afgørelse af tvister og kapitel 8 om afsluttende bestemmelser.

3. Gældende dansk ret

Konventionen omhandler spørgsmål om hvidvaskning, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare forhold samt finansiering af terrorisme. Disse spørgsmål reguleres i dansk ret i en række bestemmelser i lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, i retsplejeloven og i straffeloven.

Da forslaget alene vedrører spørgsmålet om Fællesskabets undertegnelse af konventionen, har Justitsministeriet ikke fundet grundlag for på nuværende tidspunkt at redegøre nærmere for gældende dansk ret på området.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Fællesskabets undertegnelse af Europarådets konvention i overensstemmelse med forslaget skønnes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Der pågår for tiden overvejelser om eventuelle lovgivningsmæssige konsekvenser forbundet med dansk undertegnelse og ratifikation af konventionen.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af forslaget.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet har ikke betydning for forslaget.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side ser man positivt på det fremlagte forslag.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget har ikke været forelagt Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 20: Status for implementeringen af EU's narkotikastrategi og -handlingsplan

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

I december 2004 vedtog Det Europæiske Råd EU's narkotikastrategi for perioden 2005-2012. Narkotikahandlingsplanen for 2005-2008, som blev vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender) i juni 2005, er den første af to handlingsplaner, i hvilke strategiens overordnede retningslinier og mål udmøntes. Narkotikahandlingsplanen har som mål at koordinere indsatsen på narkotikaområdet, både vedrørende udbudsreduktion, efterspørgselsreduktion, forskning og internationale forhold. I handlingsplanen opstilles der specifikke mål, som skal søges nået ved hjælp af nærmere bestemte aktioner, som ligeledes er beskrevet i handlingsplanen. Indikatorer til brug for evaluering af indsatsen samt tidsrammer er ligeledes indskrevet i handlingsplanen. Den reviderede handlingsplan tager højde for de tiltag, som er taget, siden handlingsplanen blev vedtaget. Rapporten med konklusioner om visse narkotikarelaterede emner er udarbejdet på basis af tematiske diskussioner afholdt på møder i Rådets horisontale narkotikagrube i efteråret 2005. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen, som heller ikke i sig selv vurderes at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemslandes holdninger til sagen. Fra dansk side er man positivt indstillet i forhold til sagen.

1. Baggrund

I december 2004 vedtog Det Europæiske Råd EU's narkotikastrategi gældende for perioden 2005 til 2012. Strategien fastlægger de overordnede retningslinier og mål for EU's indsats på narkotikaområdet i den nævnte periode. Strategien udmøntes gennem vedtagelse af to fireårige handlingsplaner.

På Rådets (retlige og indre anliggender) møde den 2.-3. juni 2005 blev Kommissionens udkast til narkotikahandlingsplan for 2005-2008 med afsæt i den nye narkotikastrategi vedtaget, og efterfølgende blev sagen forelagt Det Europæiske Råd på dets møde den 16.-17. juni 2005.

Det forventes, at Rådet (retlige og indre anliggender) på sit møde den 1.-2. december 2005 vil få forelagt en samlet rapport med konklusioner fra tematiske diskussioner om narkotikarelaterede emner med henblik på, at Rådet tager rapporten til efterretning. Der vil muligvis også blive lagt op til, at Rådet skal godkende en opdatering af EU-narkotikahandlingsplanen for 2005-2008

2. Indhold

Handlingsplanen følger – ligesom narkotikastrategien – den hidtidige EU-narkotikapolitik, og dens overordnede mål er således følgende:

- at opretholde et højt niveau af sundhedsbeskyttelse, trivsel og social samhørighed ved at supplere medlemsstaternes indsats for at begrænse og forebygge narkotikamisbrug og narkotikarelaterede helbredsskader,
- at sikre et højt sikkerhedsniveau for borgerne ved at gribe ind overfor produktion af og ulovlig handel med narkotika, og
- at forebygge narkotikarelateret kriminalitet i stadig større omfang.

Handlingsplanen indeholder et antal specifikke tiltag, som er opstillet ud fra følgende kriterier:

- tiltag skal medføre klar merværdi og de søgte resultater skal være realistiske og målbare,
- tiltag skal være omkostningseffektive og være direkte knyttet til opfyldelse af et mål eller en prioritet fremsat i narkotikastrategien,
- antallet af tiltag på de enkelte områder skal være målrettede og realistiske, og
- der skal være klare tidsrammer for gennemførelse af de enkelte tiltag.

Handlingsplanen kan opdeles i følgende fem hovedafsnit:

1. Koordinering

Koordineringsdelen af handlingsplanen indeholder tiltag, som skal sikre, at handlingsplanen fungerer effektivt. Således opstilles parametre for koordinering af indsatsen mod narkotika på nationalt plan, på EU-plan samt for samarbejdet mellem EU og tredjelande.

Ligeledes fastsættes det, at alle medlemsstaterne skal udfærdige nationale handlingsplaner, som er i harmoni med EU's narkotikahandlingsplan.

Endelig skal det til enhver tid siddende formandskab sørge for at stille mødefaciliteter til rådighed til brug for møder mellem medlemsstaternes eksperter på området, således at de på effektiv vis kan kommunikere med hinanden, dele viden og koordinere deres indsats.

2. Efterspørgselsreduktion

Når det gælder efterspørgselsreduktion, er der i handlingsplanen lagt op til en række forskellige tiltag, der omfatter forebyggelse, behandling og skadesreduktion. Efter handlingsplanen skal der således bl.a. ske en videreudvikling og forbedring af forebyggelsesindsatsen i skolerne, på ar-

bejdspladserne, blandt unge og andre sårbare grupper, ligesom stofmisbrugerne skal sikres adgang til differentierede, effektive behandlingstilbud og rehabiliteringsprogrammer. Stofmisbrugere skal endvidere, i overensstemmelse med den enkelte medlemsstats lovgivning på området, sikres adgang til skadesreduktionstilbud, ligesom der skal iværksættes tiltag med henblik på at forhindre udbredelsen af HIV/AIDS, hepatitis C og andre blodbårne sygdomme.

3. Udbudsreduktion

På udbudsreduktionssiden søger handlingsplanen at hindre produktion af og handel med syntetisk og naturligt narkotika indenfor EU og mellem EU-landene og tredjelande. Dette skal ske i et samarbejde mellem medlemsstaterne, Europol og Eurojust.

Desuden skal alvorlig kriminalitet relateret til ulovlig udbredelse og smugling af kemiske prekursorer bekæmpes.

Endvidere er det en prioritet at bekæmpe hvidvaskning og at konfiskere udbyttet af strafbare handlinger relateret til narkotika samt at forebygge narkotikarelateret kriminalitet.

Endelig skal medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder trænes i bekæmpelse af narkotikarelateret kriminalitet i højere grad end tilfældet er nu, og informationsteknologi skal søges inddraget som redskab i arbejdet med narkotikabekæmpelse.

4. Internationalt samarbejde

For så vidt angår det internationale samarbejde generelt skal medlemsstaterne vedtage en fælles EU-holdning i internationale fora og promovere EU's synspunkter og tiltag på narkotikaområdet. Endvidere skal ansøgerlande gives adgang til at samarbejde med EMCDDA, Europol og Eurojust i kampen mod narkotika, og EU skal sikre sig, at narkotikaproblematikken inddrages som en prioritet i samarbejdet med tredjelande.

Derudover bestemmes det i handlingsplanen, at EU skal yde teknisk bistand til tredjelande på narkotikaområdet, og at EU skal være politisk aktiv vedrørende narkotikarelaterede problemstillinger i forholdet til disse lande.

5. Information, forskning og evaluering

I den sidste del af handlingsplanen udstikkes rammer for forskningen og informationsindsamlingen på narkotikaområdet. Der lægges vægt på vigtigheden af grundige analyser og indhentelse af brugbar og velfunderet data.

Forskningen og informationsindsamlingen skal ikke blot omhandle strikte narkotikaproblematikker så som faktorer, som medvirker til, at en person bliver afhængig af narkotika, men også økonomiske og statsfinansielle analyser.

Også i denne del af handlingsplanen understreges vigtigheden af samarbejde og vidensdeling medlemsstaterne imellem.

Afsluttende bemærkninger

Det skal bemærkes, at handlingsplanen er et dynamisk instrument, som følger strategiens opbygning og mål, og som fokuserer på at opnå specifikke resultater på bestemte indsatsområder. Til hvert mål er tilknyttet evalueringsværktøjer og indikatorer, som skal muliggøre evaluering af, om iværksatte tiltag er egnede til at opnå målet og om det tilsigtede er opnået. Ved hvert tiltag er anført, hvilken eller hvilke myndigheder, der er ansvarlige for at sikre iværksættelsen af tiltaget.

Handlingsplanen vil i 2008 blive evalueret af Kommissionen på samme måde, som handlingsplanen for perioden 2000-2004 er blevet det.

Der vil blive udarbejdet en rapport, som indeholder en række konklusioner fra de tematiske diskussioner om narkotikarelaterede emner, som er afholdt på den horisontale narkotikagrupperes møder i efteråret 2005. Rapporten foreligger endnu ikke, hvorfor den ikke kan beskrives nærmere, men konklusionerne vil omfatte følgende emner:

- *Unge og narkotika – specifikke tiltag rettet mod unge mennesker*
- *Efterretningsbaseret retshåndhævelse i narkotikasager*
- *Involvering af civilsamfundet*
- *Styrkelse af en EU vidensbase med forskningsdata*

EU-narkotikahandlingsplanen for 2005-2008 påtænkes revideret for at tage højde for de tiltag, der er taget siden handlingsplanen blev vedtaget i juni 2005.

3. Gældende dansk ret

I lyset af karakteren af sagen er der ikke fundet anledning til at foretage en omfattende beskrivelse af dansk ret på området, jf. herved at sagen som nævnt under punkt 4 ikke vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der oprindelige udkast til narkotikahandlingsplan har været sendt i høring hos Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre 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, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, Den Danske Dommerforening, Politifuldmægtigforeningen, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politiforbundet i Danmark, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, Det Kriminalpræventive Råd, Advokatrådet, Institut for Menneskerettigheder, Foreningen af Politimestre i Danmark, Amnesty International, Politidirektøren i København, Rigspolicefjen og Rigsadvokaten.

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra Institut for Menneskerettigheder, Politidirektøren i København, Landsforeningen af beskikkede advokater, Det Kriminalpræventive Råd, Præsidenten for Vestre Landsret og Præsidenten for Københavns Byret. Ingen af disse myndigheder, organisationer mv. har haft bemærkninger til udkastet til narkotikahandlingsplan.

Der er ikke foretaget fornyet høring i anledning af opdateringen af narkotikahandlingsplanen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positivt indstillet overfor sagen.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke afgivet udtalelse i sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *15. november 2005*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Narkotikahandlingsplanen *blev* forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg *forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005*. Narkotikastrategien for 2005-2012, som er det grundlag, som udkastet til narkotikahandlingsplanen bygger på, blev forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 19. november 2004.

Dagsordenspunkt 21: Anden årsrapport vedrørende netværket for fremtrædende personer

Nyt notat

Resumé

Ved rådsafgørelse af 28. november 2002 blev et europæisk netværk til beskyttelse af fremtrædende personer oprettet. Netværket har til opgave at forestå udvekslingen af oplysninger, medarbejdere og erfaringer i forbindelse med beskyttelsen af fremtrædende personer. Ifølge rådsafgørelsens artikel 5 skal netværket hvert år udarbejde en rapport om sine aktiviteter. I årsrapporten for det forløbne år redegøres der for det arbejde, netværket har udført i det forløbne år. Rapporten indeholder desuden en række anbefalinger til forbedringer af netværkets arbejde. Rapporten rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Rapporten har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemslandes holdninger til rapporten. Fra dansk side agter man at tage rapporten til efterretning.

1. Baggrund

På Det Europæiske Råds møde i Tampere den 15.-16. oktober 1999 blev der opnået enighed om, at der i højere grad bør udveksles oplysninger om bedste praksis vedrørende forebyggelse af kriminalitet mellem medlemslandene.

På den baggrund blev der ved rådsafgørelse af 28. november 2002 oprettet et europæisk netværk til beskyttelse af fremtrædende personer.

Netværket har til opgave at forestå udvekslingen af oplysninger, medarbejdere og erfaringer i forbindelse med beskyttelsen af fremtrædende personer, fastlæggelsen af fælles kriterier for udvælgelse og uddannelse af personale, oprettelsen af en database navnlig over overfald på og attentater mod fremtrædende personer samt en indbyrdes tilnærmelse af eksisterende love og bestemmelser i de enkelte medlemsstater.

Ifølge rådsafgørelsens artikel 5 skal netværket hvert år udarbejde en rapport om sine aktiviteter. Den første årsrapport fra netværket blev forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25. - 26. februar 2004.

Den anden årsrapport forventes fremlagt til orientering på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005.

2. Indhold

I rapporten redegøres der for det arbejde, netværket har udført i det forløbne år. Det anføres blandt andet i rapporten, hvilke emner netværkets medlemmer har drøftet i forbindelse med det årlige møde, som blev afholdt i Haag den 28. april 2005. På mødet blev bl.a. listen over kontaktpunkter opdateret, ligesom netværket - i overensstemmelse med anbefalingerne fra sidste års rapport - færdigudviklede og vedtog en håndbog på området. Rapporten indeholder desuden en række anbefalinger til forbedringer af netværkets arbejde, herunder at der udarbejdes et arbejdsprogram.

3. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring.

6. Nærhedsprincippet

Rapporten rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemslandes holdninger til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side agter man at tage rapporten til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Rapporten skal ikke forelægges Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 22: Evaluering af den anden anti-terror taskforce under Europol

Nyt notat.

Resumé

I lyset af terrorangrebet i Madrid den 11. marts 2004 besluttede Rådet (retlige og indre anliggender) på sit ekstraordinære møde den 18. marts 2004 at reaktivere den såkaldte anti-terror taskforce under Europol. Med det sigte at foretage en evaluering af taskforcens aktiviteter er der af Europol udarbejdet en rapport om taskforcens aktiviteter. Evalueringsrapporten forventes forelagt for Rådet (retlige og indre anliggender) på det kommende rådsmøde med henblik på, at Rådet noterer sig rapporten. Sagen ses ikke at rejse spørgsmål i relation til nærhedsprincippet. Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemslandes holdninger til rapporten. Fra dansk side agter man at tilslutte sig, at Rådet noterer sig rapporten.

1. Baggrund

I lyset af terrorangrebet i Madrid den 11. marts 2004 blev det på det ekstraordinære møde den 18. marts 2004 i Rådet for retlige og indre anliggender – og efterfølgende på mødet den 25. marts 2004 i Det Europæiske Råd – besluttet at reaktivere den såkaldte anti-terror taskforce under Europol.

På Europol's Styrelsesråds møde den 10. - 11. maj 2004 blev strukturerne for den genetablerede taskforce fastlagt, og den 7. oktober 2004 blev der afholdt første møde i taskforcen.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2. - 3. december 2004 blev der fremlagt en rapport over status for taskforcens genetablering og arbejde. Med det sigte at foretage en fornyet evaluering af taskforcens aktiviteter er der af Europol udarbejdet en anden rapport om taskforcen.

Den anden evalueringsrapport vedrørende anti-terror taskforcen forventes forelagt for Rådet (retlige og indre anliggender) på det kommende rådsmøde med henblik på, at Rådet noterer sig rapporten.

2. Indhold

Rapporten indeholder indledningsvis en kort beskrivelse af evalueringens gennemførelse og metodologi. Dernæst gennemgår og evaluerer rapporten forskellige områder inden for taskforcen,

herunder projektstyring/behandling, medarbejdere ved taskforcen samt dataindsamling fra medlemsstater (der ifølge rapporten er steget betydeligt).

Rapporten redegør herefter for de fem aktivitetsområder for taskforcen (terrorfinansiering, rekruttering, fremgangsmåde, strategisk og operationel analyse) og knytter hertil en række anbefalinger, bl.a. om en reduktion af antallet af projekter og udarbejdelse af midtvejsevalueringer. Rapporten konkluderer, at den reaktiverede anti-terror taskforce har forbedret arbejdet i forhold til den oprindelige taskforce på området.

Rapporten omtaler herudover Europols samarbejde med organisationer og tredjelande, herunder bl.a. SitCen (Rådets SituationsCenter) og USA, ligesom rapporten bl.a. redegør for Europols tiltag på baggrund af terrorangrebene i London i juli 2005.

Rapporten konkluderer bl.a., at der er sket fremskridt i taskforcens arbejde, at yderligere fremskridt kan skabes gennem en bedre prioritering af lancerede projekter, og at medlemsstaternes villighed til at bidrage med oplysninger og personale spiller en rolle for taskforcens fremtidige succes.

3. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i relation til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemslandes holdninger til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side agter man at tilslutte sig, at Rådet noterer sig rapporten.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Evalueringsrapporten har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 23: Situationsrapport om organiseret kriminalitet i EU i 2005

Nyt notat.

Resumé

Det Europæiske Råd besluttede i november 1993, at der årligt skal udarbejdes en situationsrapport vedrørende udviklingen i den organiserede kriminalitet i EU. Den første situationsrapport blev udarbejdet for året 1994, og siden 1998 er der som tillæg til den fortrolige rapport ligeledes udarbejdet en særlig version med henblik på offentliggørelse. Fra 2006 ændrer rapporten karakter fra at være en situationsrapport til at være en fremadrettet trusselsvurdering i forhold til den organiserede kriminalitets udbredelse i medlemsstaterne. Denne ændring medfører, at der ikke som i de tidligere år skal udarbejdes strategiske prioriteringer på baggrund af rapporten. Rapporten er udarbejdet på baggrund af bidrag fra medlemsstaterne. Det forventes, at situationsrapporten for 2005 forelægges på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.- 2. december 2005 med henblik på, at Rådet tager rapporten til efterretning. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, ligesom sagen ikke har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side agter man at tage rapporten til efterretning.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd besluttede i november 1993, at der årligt skal udarbejdes en situationsrapport vedrørende udviklingen i den organiserede kriminalitet i EU. Den første situationsrapport blev udarbejdet for året 1994, og siden 1998 er der som tillæg til den fortrolige rapport ligeledes udarbejdet en særlig version med henblik på offentliggørelse.

Fra 2006 ændrer rapporten karakter fra at være en situationsrapport til at være en fremadrettet trusselsvurdering i forhold til den organiserede kriminalitets udbredelse i medlemsstaterne. Denne ændring medfører, at der ikke som i de tidligere år skal udarbejdes strategiske prioriteringer på baggrund af rapporten. Rapporten er udarbejdet på baggrund af bidrag fra medlemsstaterne.

Det forventes, at situationsrapporten for 2005 forelægges på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.- 2. december 2005 med henblik på, at Rådet tager rapporten til efterretning.

2. Indhold

Rapporten foreligger som nævnt i to udgaver, hvoraf den ene udgave indeholder fortrolige oplysninger, mens den anden er udarbejdet med henblik på offentliggørelse. Den følgende beskrivelse tager udgangspunkt i den offentliggjorte rapport fra Europol.

I rapporten redegør Europol for udviklingen i 2005 for så vidt angår den organiserede kriminalitet. Rapporten gennemgår organisationstyper, grupperinger, kriminalitetsformer, kriminalitetsmønstre, hvilke trusler den organiserede kriminalitet udgør, samt hvilke initiativer der er taget fra politisk og fra de retshåndhævende myndigheders side på de forskellige områder. Herudover indeholder rapporten en række anbefalinger til EU's fremtidige indsats mod organiseret kriminalitet.

Rapporten konstaterer, at den organiserede kriminalitet i EU i vidt omfang er styret af personer og grupper af fremmed etnisk baggrund. Rapporten fremhæver endvidere, at grupper, der beskæftiger sig med organiseret kriminalitet, i stigende omfang udvider deres aktiviteter til flere kriminalitetsformer og hen over landegrænserne, og at de fortsætter med at vokse i omfang og med at tilpasse sig til deres omgivelser. Grupperne gør brug af ekspertise inden for specialiserede områder, udnytter kommercielle strukturer til at arbejde inden for den legitime forretningsverden og anvender den nyeste kommunikationsteknologi til at fastholde og udvide deres nationale og internationale forbindelser. Grupperne har oftest karakter af at være fleksible forbindelser mellem grupper, der styres af centrale personer, men den traditionelle hierarkiske struktur ses dog også stadig ofte. Der er forbedret og forøget kommunikation, samarbejde og koordination mellem de forskellige grupper. Grupperne består i stadig større omfang af personer med forskellig etnisk baggrund. Det er fortsat de grupper, der oprindeligt hører hjemme i den Europæiske Union og specielt dem med omfattende internationale netværk, der udgør den største trussel mod den Europæiske Union.

Rapporten anfører, at narkotikasmugling fortsat er den mest udbredte form for organiseret kriminalitet i EU, og at grupperne i stadig større omfang beskæftiger sig med smugling af flere forskellige slags narkotika. En anden meget udbredt form for organiseret kriminalitet er illegal indvandring. Illegal indvandring ses ikke at have ændret sig i omfang, men de grupper, der beskæftiger sig med denne form for organiseret kriminalitet, har utvivlsomt styrket deres engagement heri, idet de således ses at kontrollere hele processen fra oprindelseslandet til bestemmelsesstedet.

Af andre former for organiseret kriminalitet, som rapporten omtaler, kan bl.a. nævnes; menneskehandel, hvidvaskning af penge, bedrageri, valutaforfalskning, smugling af diverse varer, biltyverier, ulovlig handel med våben og miljøkriminalitet. Endelig anføres det, at tendensen til, at grupperne involverer sig mere i såkaldte "høj profit – lav risiko" kriminelle aktiviteter, fortsætter.

Som andre karakteristiske kendetegn for grupper, der beskæftiger sig med organiseret kriminalitet, nævner rapporten bl.a., at det ser ud som om, at der i større omfang gøres brug af vold og trusler f.eks. i forbindelse med menneskehandel, at grupperne i væsentlig grad gør brug af deres indflydelse f.eks. ved brug af korrupsion og endelig, at der gøres brug af den legitime forretningsverden til bl.a. at dække over de kriminelle aktiviteter.

For så vidt angår de trusler, som den organiseret kriminalitet vurderes at udgøre, peger rapporten på, at moderne samfund skaber større spillerum og øgede muligheder for at begå organiseret kriminalitet, at globalisering og økonomisk udvikling skaber en øget efterspørgsel efter varer og ydelser, som organiseret kriminalitet kan efterkomme, at organiseret kriminalitet i øget omfang trænger ind i forretningsverdenen, og at den teknologiske udvikling både gør det lettere at lave de traditionelle former for kriminalitet samtidig med, at den skaber nye muligheder for at begå organiseret kriminalitet.

I rapportens anbefalinger anføres det bl.a., at gennemførelse af den Europæiske Unions handleplan vedrørende syntetiske stoffer, heroin, kokain og hash bør fortsætte for at forbedre kvaliteten og effektiviteten af det internationale samarbejde, at de anbefalinger, der findes i FN's protokol om forebyggelse, standsning og strafforfølgning af menneskehandel, specielt med kvinder og børn, bør anvendes som "best practice", at medlemslandene snarest mulig bør ratificere Europol-protokollen fra november 2000 for at udvide Europols kompetence til hvidvaskning, at medlemslandene ratificerer de øvrige tillægsprotokoller til Europol-konvention, hvilket bl.a. vil muliggøre en øget anvendelse af fælles efterforskningshold m.v., og at medlemslandene bør gennemføre den Europæiske Unions rammeafgørelse af 28. maj 2001 vedrørende bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter. Desuden peger rapporten på, at der på mange områder er behov for øget informationsudveksling, øget samarbejde og koordinering af indsatsen mellem medlemslandene, øget samarbejde mellem medlemslandene og tredjelande samt mellem medlemslandene og den private sektor inden for medlemslandene, at der på nogle områder bør ske en harmonisering af medlemslandenes lovgivninger og at der på konkrete områder er behov for specifikke vurderinger af, hvordan kriminalitetsbilledet ser ud.

Da Europols situationsrapport som nævnt fra 1. januar 2006 ændrer karakter fra at være en situationsrapport til at være en fremadrettet trusselsvurdering, og da den første rapport indeholdende en trusselsvurdering forventes at være klar i april 2006, skal der ikke som i de tidligere år laves strategiske prioriteringer på baggrund af rapportens anbefalinger.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Rapporten har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Rapporten har ikke været sendt i høring.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Rapporten giver ikke Danmark anledning til bemærkninger.

9. Europa-Parlamentet

Rapporten har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet, men efter den har været forelagt for Rådet, vil den offentliggjorte del af rapport blive sendt til Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Rapporten har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 24: Tredje runde af de gensidige evalueringer vedrørende ”Udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem Europol og medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne indbyrdes” - anden rapport om fem evalueringsbesøg (Frankrig, Det Forenede Kongerige, Luxembourg, Nederlandene og Irland)

Nyt notat.

Resumé

Den 5. december 1997 vedtog Rådet en fælles aktion vedrørende indførelse af en ordning for evaluering af, hvordan de internationale forpligtelser med hensyn til bekæmpelse af organiseret kriminalitet udmøntes og efterleves i de enkelte medlemsstater. I medfør af artikel 2, stk. 1, i den fælles aktion besluttede Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet på sit møde den 3.-4. juni 2002 at iværksætte en tredje runde af gensidige evalueringer vedrørende udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem Europol og medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne indbyrdes. Evalueringen skulle navnlig tage sigte på at vurdere samarbejdet og koordineringen mellem de forskellige retshåndhævende myndigheder med særlig fokus på det daglige praktiske samarbejde mellem de forskellige enheder på nationalt og internationalt plan. De fem lande, der i denne omgang er blevet evalueret, er Frankrig, Det Forenede Kongerige, Luxembourg, Nederlandene og Irland. Rapporterne om besøgene i hvert af landene er blevet udarbejdet og forelagt den pågældende medlemsstat. Rapporterne er efterfølgende drøftet på møder i Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet. I overensstemmelse med artikel 8, stk. 3, i den fælles aktion skal formandskabet én gang om året orientere Rådet om resultatet af evalueringerne. Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet har i den anledning udarbejdet en rapport, som afspejler de væsentligste konklusioner og henstillinger fra de fem evalueringsrapporter. Rapporten forventes forelagt for Rådet (retlige og indre anliggender) på dets møde den 1.-2. december 2005 med henblik på, at Rådet noterer sig konklusionerne og henstillingerne. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, ligesom sagen ikke har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til rapporten. Rapporten giver ikke anledning til bemærkninger fra dansk side.

1. Baggrund

Den 5. december 1997 vedtog Rådet en fælles aktion vedrørende indførelse af en ordning for evaluering af, hvordan de internationale forpligtelser med hensyn til bekæmpelse af organiseret kriminalitet udmøntes og efterleves i de enkelte medlemsstater.

I medfør af artikel 2, stk. 1, i den fælles aktion besluttede Den Tværfaglige Gruppe vedrørende

Organiseret Kriminalitet på sit møde den 3. - 4. juni 2002 at iværksætte en tredje runde af gensidige evalueringer vedrørende udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem Europol og medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne indbyrdes. Evalueringen skulle navnlig tage sigte på at vurdere samarbejdet og koordineringen mellem de forskellige retshåndhævende myndigheder med særlig fokus på det daglige praktiske samarbejde mellem de forskellige enheder på nationalt og internationalt plan.

De fem lande, der i denne omgang er blevet evalueret, er Frankrig, Det Forenede Kongerige, Luxembourg, Nederlandene og Irland. Rapporterne om besøgene i hvert af landene er blevet udarbejdet og forelagt den pågældende medlemsstat. Rapporterne er efterfølgende drøftet på møder i Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet.

I overensstemmelse med artikel 8, stk. 3, i den fælles aktion skal formandskabet én gang om året orientere Rådet om resultatet af evalueringerne. Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet har i den anledning udarbejdet en rapport, som afspejler de væsentligste konklusioner og henstillinger fra de fem evalueringsrapporter. Det er nu anden gang, at Rådet får forelagt en samlet rapport vedrørende evaluering af fem lande. Den første rapport blev forelagt for Rådet på rådsmødet den 25. - 26. oktober 2004 og vedrørte Sverige, Portugal, Finland, Tyskland og Belgien.

Rapporten forventes forelagt for Rådet (retlige og indre anliggender) på dets møde den 1.-2. december 2005 med henblik på, at Rådet noterer sig konklusionerne og henstillingerne.

2. Indhold

Rapporten indeholder en række generelle konklusioner. Det anføres bl.a. i rapporten, at der i alle landene er en klar tendens til reformer. Den organiserede kriminalitet har ændret sig, især ved at den har bredt sig geografisk, og ved at der i højere grad sker udveksling af oplysninger. Som følge heraf, har de evaluerede lande været bevidst om nødvendigheden af at ændre deres interne strukturer i relation til de enheder, der har ansvar for bekæmpelse af grov organiseret kriminalitet således, at man bedre er i stand til at tilpasse sig de nye udfordringer fra den nuværende og fremtidige organiseret kriminalitet. Samtidig har der været en mere intensiv drøftelse af, hvilke metoder der skal indføres, så der bliver mulighed for at få adgang til og dele de oplysninger, der er til rådighed, ikke blot inden for de enkelte medlemsstater, men også inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i et EU med 25 medlemslande. I den forbindelse nævnes det bl.a., at alle landene har oprettet særlige fælles platforme for det internationale samarbejde, som på sigt skal gøre den internationale informationsudveksling mere effektiv og rationel.

Rapporten konstaterer dog samtidig bl.a., at der trods de anførte ændringer i de interne strukturer og oprettelse de særlige fælles platforme for det internationale samarbejde, stadig er store problemer med den daglige informationsudveksling. Evalueringen har dog samtidig vist, at der er politisk og teknisk vilje til at ændre på denne situation.

Rapporten indeholder endvidere en række specifikke henstillinger til Europol og til de enkelte evaluerede medlemsstater.

Endelig findes der i rapporten en række henstillinger til alle medlemsstaterne. Det henstilles, at der, når det er nødvendigt, gives alle politifolk med ansvar for bekæmpelse af international kriminalitet adgang fra én edb-terminal til alle relevante databaser, der udarbejdes af alle polititjenester, at overveje at inddrage toldtjenesterne mere i Europols arbejde inden for deres ansvarsområder, at tilskynde til udvikling af politiarbejde, der er baseret på efterretninger, at undersøge hvordan politi-, told- og indvandringstjenester kan inddrages mere, så oplysninger kan udveksles mere effektivt af hensyn til samarbejdet, og at Europols analytikere, når det er muligt, inddrages i medlemsstaternes efterforskning, hvis flere medlemsstater er berørt.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Rapporten giver ikke Danmark anledning til bemærkninger.

9. Europa-Parlamentet

Rapporten har ikke været forelagt Europa-Parlamentet, men formandskabet har foreslået, at rapporten fremsendes til Europa-Parlamentet til orientering, når Rådet har taget den til efterretning.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Rapporten har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 25: Aktivitetsrapport for den fælles kontrolinstans i Eurojust for 2004.

Nyt notat.

Resumé

På rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 28. februar 2002 vedtog Rådet en rådsafgørelse om oprettelse af Eurojust. Formålet med Eurojust er at lette samarbejdet mellem medlemsstaterne om efterforskning og retsforfølgning af alvorlige lovovertrædelser, der berører to eller flere medlemsstater. Det følger af artikel 23 i rådsafgørelsen, at der under Eurojust oprettes en uafhængig kontrolinstans, der som kollegium overvåger behandling af personoplysninger og databeskyttelse. Den fælles kontrolinstans skal bl.a. sikre, at behandlingen af personoplysninger finder sted i overensstemmelse med rådsafgørelsen. I henhold til artikel 23, stk. 12, skal den fælles kontrolinstans aflægge en rapport til Rådet en gang årligt. På denne baggrund har den fælles kontrolinstans fremlagt en aktivitetsrapport for 2004. Det forventes, at rapporten vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1. - 2. december 2005 med henblik på, at Rådet tager aktivitetsrapporten til efterretning. Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen, som heller ikke har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side agter man at tage aktivitetsrapporten til efterretning.

1. Baggrund

På rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 28. februar 2002 vedtog Rådet en rådsafgørelse om oprettelse af Eurojust. Formålet med Eurojust er at lette samarbejdet mellem medlemsstaterne om efterforskning og retsforfølgning af alvorlige lovovertrædelser, der berører to eller flere medlemsstater. Hvert medlemsland udpeger et nationalt medlem af Eurojust. De nationale medlemmer udgør Eurojusts kollegium.

Det følger af artikel 23 i rådsafgørelsen, at der under Eurojust oprettes en uafhængig kontrolinstans, der som kollegium overvåger behandling af personoplysninger og databeskyttelse. Den fælles kontrolinstans skal sikre, at behandlingen af personoplysninger finder sted i overensstemmelse med rådsafgørelsen. Endvidere kan den fælles kontrolinstans behandle klagesager indgivet af privatpersoner vedrørende retten til indsigt i oplysninger om dem selv (egenaces), jf. artikel 18 i rådsafgørelsen.

Den fælles kontrolinstans består af tre medlemmer, henholdsvis et medlem fra det land der har formandskabet i EU og et medlem fra hvert af de to kommende formandskaber.

I henhold til artikel 23, stk. 12, skal den fælles kontrolinstans aflægge en rapport til Rådet en gang årligt. På denne baggrund har den fælles kontrolinstans fremlagt en aktivitetsrapport for 2004. Det forventes, at rapporten vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1. - 2. december 2005 med henblik på, at Rådet tager aktivitetsrapporten til efterretning.

2. Indhold

Den fælles kontrolinstans gik i gang med sine aktiviteter i maj 2003. Den fremlagte aktivitetsrapport indeholder en kort gennemgang af de aktiviteter, som den fælles kontrolinstans i 2004 har været involveret i.

Af rapporten fremgår det, at den fælles kontrolinstans i 2004 har afholdt fire møder samt et plenarmøde i marts 2004. Den fælles kontrolinstans har heller ikke i 2004 modtaget klager fra enkeltpersoner.

Den fælles kontrolinstans har i 2004 været involveret i følgende projekter:

- Udarbejdelse af en forretningsorden for Den fælles kontrolinstans.
- Udarbejdelse af et udkast til regler om behandling og beskyttelse af personoplysninger i Eurojust. Reglerne trådte i kraft den 1. oktober 2004 efter at Rådet (retlige og indre anliggender) den 24. februar 2004 godkendte reglerne.
- Udarbejdelse af en aftale med Norge med henblik på at styrke samarbejdet i bekæmpelsen af alvorlig international kriminalitet.
- Udviklingen af Eurojusts sagsbehandlingssystem, der har været i brug siden september 2004. Den fælles kontrolinstans anfører i aktivitetsrapporten, at man nøje vil følge den videre udvikling af sagsbehandlingssystemet, herunder navnlig koblingen til Det Sikre Netværk.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark agter at tage aktivitetsrapporten til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 26: Budget for SISNET i 2006

Nyt notat.

Resumé

Et forslag til budget for SISNET i 2006 forventes fremlagt til vedtagelse i forbindelse med råds-mødet. Nærhedsprincippet ses ikke at have relevans for sagen, ligesom forslaget ikke har lovgivningsmæssige konsekvenser. Det danske bidrag til etablering og drift af SISNET betales af Rigs-politichefen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, og udgifterne hertil afhol-des inden for de bevillingsmæssige rammer. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger. Fra dansk side er man positiv over for det fremlagte for-slag til budget for SISNET i 2006.

1. Baggrund

I forbindelse med Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 blev Schengen-reglerne integreret i Den Europæiske Union, idet bestemmelserne vedrørende Schengen-informationssy-stemet (SIS) fik retsgrundlag i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

Bestemmelserne vedrørende Schengen-informationssystemet (SIS) findes i Schengen-konven-tionens afsnit IV (artikel 92-119). Schengen-informationssystemet består af en national del i hvert medlemsland (N.SIS) og en central teknisk støttefunktion (C.SIS), som er beliggende i Strasbourg.

SISNET er et kommunikationsnetværk, der anvendes dels til kommunikation mellem den centra-le tekniske støttefunktion (C.SIS) og de nationale dele af Schengen-informationssystemet (N.SIS), dels til udveksling af supplerende oplysninger mellem Schengen-landene i forhold til de oplysninger, der er indeholdt i Schengen-informationssystemet. SISNET blev taget i brug den 26. juli 2001 og har ved samme lejlighed afløst Sirene-nettet (fase II).

Rådets Vicegeneralsekretær er ved Rådets afgørelse af 17. december 1999 blevet bemyndiget til at indgå kontrakterne vedrørende SISNET på vegne af Schengen-landene. Udgifterne afholdes af Schengen-landene og ikke over Fællesskabets budget.

Endvidere vedtog Rådet den 27. marts 2000 en finansforordning for SISNET, der senere er ænd-ret ved Rådets afgørelser af 23. oktober 2000 og 27. februar 2003. Finansforordningen indehol-der specifikke regler for opstilling og gennemførelse af det budget, der er nødvendigt for at dæk-ke udgifter, der opstår i forbindelse med indgåelsen af kontrakterne vedrørende SISNET, opfyl-

delse af forpligtelserne i henhold til disse kontrakter efter indgåelsen, Schengen-landenes finansielle bidrag samt regnskabsaflæggelse og revision af regnskaberne.

Det følger af finansforordningen for SISNET artikel 26, at Danmarks bidrag til SISNET skal beregnes hvert år på grundlag af den andel, som Danmarks momsindtægt udgør af De Europæiske Fællesskabers samlede momsindtægter i det foregående regnskabsår. Danmark bidrager med ca. 2 procent af det samlede budget.

Forslaget til budgettet for SISNET i 2006 forventes forelagt med henblik på vedtagelse på rådsmødet (retlige og indre anliggender) samt mødet i de blandede udvalg på ministerniveau med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 1. – 2. december 2005.

2. Indhold

Budgetforslaget vedrørende SISNET i 2006 er på i alt 2.068.000 euro (svarende til ca. 15.435.369 dkr.).

Budgetforslaget for 2006 er lavere end det tilsvarende budget for 2005, der var på 2.182.000 euro (svarende til ca. 16.212.260 dkr.). Det lavere budget skyldes primært fald i udgifterne til teknisk ekspertbistand og til netværkstjenesterne.

Danmarks bidrag til budgettet for SISNET i 2006 vil udgøre ca. 308.707 dkr.

3. Gældende dansk ret

Der findes ikke dansk lovgivning af relevans for sagen.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Det danske bidrag til etablering og drift af SISNET betales af Rigspolitechefen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, og udgifterne hertil afholdes inden for de bevillingsmæssige rammer. Forslaget har derfor ikke som sådan statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget til budget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af forslaget.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for det fremlagte forslag til budget for SISNET i 2006.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 27: Årsregnskab for SISNET i 2004

Nyt notat.

Resumé

Årsregnskabet for SISNET i 2004 forventes fremlagt til godkendelse i forbindelse med rådsmødet. Nærhedsprincippet ses ikke at have relevans for sagen, ligesom forslaget ikke har statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger. Fra dansk side er man positiv over for det fremlagte årsregnskab for SISNET i 2004.

1. Baggrund

I forbindelse med Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 blev Schengen-reglerne integreret i Den Europæiske Union, idet bestemmelserne vedrørende Schengen-informationssystemet (SIS) fik retsgrundlag i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

Bestemmelserne vedrørende Schengen-informationssystemet (SIS) findes i Schengen-konventionens afsnit IV (artikel 92-119). Schengen-informationssystemet består af en national del i hvert medlemsland (N.SIS) og en central teknisk støttefunktion (C.SIS), som er beliggende i Strasbourg.

SISNET er et kommunikationsnetværk, der anvendes dels til kommunikation mellem den centrale tekniske støttefunktion (C.SIS) og de nationale dele af Schengen-informationssystemet (N.SIS), dels til udveksling af supplerende oplysninger mellem Schengen-landene i forhold til de oplysninger, der er indeholdt i Schengen-informationssystemet. SISNET blev taget i brug den 26. juli 2001 og har ved samme lejlighed afløst Sirene-nettet (fase II). Den sidste kontrakt vedrørende Sirene II udløb i august 2001.

Rådets Vicegeneralsekretær er ved Rådets afgørelse af 17. december 1999 blevet bemyndiget til at indgå kontrakterne vedrørende SISNET på vegne af Schengen-landene. Udgifterne afholdes af Schengen-landene og ikke over Fællesskabets budget.

Endvidere vedtog Rådet den 27. marts 2000 en finansforordning for SISNET, der senere er ændret ved Rådets afgørelser af 23. oktober 2000 og 27. februar 2003. Finansforordningen indeholder specifikke regler for opstilling og gennemførelse af det budget, der er nødvendigt for at dække udgifter, der opstår i forbindelse med indgåelsen af kontrakterne vedrørende SISNET, opfyl-

delse af forpligtelserne i henhold til disse kontrakter efter indgåelsen, Schengen-landenes finansielle bidrag samt regnskabsaflæggelse og revision af regnskaberne.

Det følger af finansforordningen for SISNET artikel 26, at Danmarks bidrag til SISNET skal beregnes hvert år på grundlag af den andel, som Danmarks momsindtægt udgør af De Europæiske Fællesskabers samlede momsindtægter i det foregående regnskabsår. Danmark bidrager med ca. 2 procent af det samlede budget.

Budgettet for SISNET i 2004 blev vedtaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg med deltagelse af Norge og Island den 27.-28. november 2003. Rådet har efterfølgende den 8. juni 2004 vedtaget et ændringsbudget for SISNET i 2004.

Rådets Vicegeneralsekretær har i overensstemmelse med artikel 46 i finansforordningen vedrørende SISNET udarbejdet et årsregnskab vedrørende SISNET.

Årsregnskabet er blevet revideret af Revisionsretten, der på sit møde den 29.-30. juni 2005 har afgivet revisionsrapport og godkendt årsregnskabet med en enkelt bemærkning.

Årsregnskabet forventes at blive fremlagt til godkendelse på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede Udvalg med deltagelse af Norge og Island den 1.-2. december 2005.

2. Indhold

Det fremgår af det fremlagte årsregnskab for SISNET i 2004, at der – efter at der er taget højde for resultatet af regnskabsmæssige justeringer – er et bevillingsmæssigt underskud på 541.244 euro (svarende til ca. 4.038.547 dkr.) for regnskabsåret 2004.

3. Gældende dansk ret

Der findes ikke dansk lovgivning af relevans for sagen.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Årsregnskabet for SISNET i 2004 har ikke statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af forslaget.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for det fremlagte årsregnskab for SISNET i 2004.

9. Europa-Parlamentet

Årsregnskabet har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 28: Rådets konklusioner om evalueringen af anvendelsen af Schengen-reglerne i Grækenland

Nyt notat.

Resumé

Rådet vil få forelagt en række evalueringsrapporter vedrørende anvendelsen af Schengen-reglerne i Grækenland med henblik på, at Rådet tager rapporterne til efterretning og vedtager en række konklusioner i anledning af evalueringen. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen, som heller ikke har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man positiv overfor det fremlagte udkast til rådskonklusioner om evalueringen af anvendelsen af Schengen-reglerne i Grækenland.

1. Baggrund

På rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) og mødet i Det Blandede Udvalg den 28.-29. maj 2001 blev der opnået enighed om en handlingsplan for den løbende evaluering af Schengen-reglernes gennemførelse og anvendelse.

I handlingsplanen lagde man op til landespecifikke evalueringer af Schengen-reglernes praktiske anvendelse i Frankrig, Belgien, Holland, Luxembourg, Spanien, Portugal, Østrig og Italien inden 2005 med henblik på at vurdere Schengen-reglernes gennemførelse inden for alle områder.

På baggrund af evalueringsresultaterne er der blevet udarbejdet kataloger med henstillinger og oversigter over den bedste praksis inden for udvalgte områder af Schengen-samarbejdet. Disse kataloger vil bl.a. kunne anvendes i forbindelse med de 10 nye medlemsstaters forberedende arbejde med henblik på fuldstændig gennemførelse og anvendelse af Schengen-reglerne.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet på ministerniveau i de blandede udvalg med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 2. december 2004 vedtog man et nyt program for Schengen-evalueringerne.

Af programmet fremgår det bl.a., at man i 2005 skal indlede en evaluering af de lande (de nordiske lande og Grækenland), der ikke er blevet evalueret siden deres indtræden i Schengen-samarbejdet.

En række rapporter vedrørende Schengen-evalueringen af Grækenland forventes forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) samt mødet på ministerniveau i de blandede udvalg med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 1.-2. december 2005 med henblik på, at Rådet tager evalueringsrapporterne til efterretning og vedtager en række konklusioner i anledning af evalueringen.

2. Indhold

Evalueringsrapporterne indeholder en nærmere redegørelse for de gennemførte evalueringsbesøg i Grækenland, der har fundet sted under det luxembourgske formandskab i første halvår af 2005.

Det fremgår af evalueringsrapporterne, at de deltagende eksperter og rådsarbejdsgruppen vedrørende Schengen-evaluering finder, at der siden de første Schengen-evalueringer af Grækenland inden landets optagelse i Schengen-samarbejdet er sket væsentlige fremskridt, således at man i det store og hele har fået et positivt indtryk af forholdene og er af den generelle opfattelse, at Grækenland anvender Schengen-reglerne korrekt. I rapportererne fremhæves flere positive forhold, herunder at søgrænseovervågningsniveauet er blevet væsentligt forbedret, og at anvendelsen af Schengen-informationssystemet (SIS) generelt er uproblematisk og i mange tilfælde svarer til bedste praksis i Schengen-landene. Samtidig fremgår det imidlertid af rapportererne, at der på en række områder bør ske forbedringer, herunder i forhold til det generelle problem med videregivelse af oplysninger mellem forskellige afdelinger inden for de relevante myndigheder, i forhold til luftgrænsekontrollen, hvor der påvises flere svagheder, end på de øvrige områder, i forhold til uddannelsesniveaue hos mandskabet, der skal varetage landgrænsekontrollen, og i forhold til det generelt manglende kendskab til SIS som et retshåndhævelsesredskab.

Udkastet til Rådets konklusioner er baseret på indholdet af evalueringsrapporterne, idet det henstilles, at Grækenland overvejer de konkrete anbefalinger med henblik på at forbedre gennemførelsen af Schengen-reglerne. Grækenland opfordres i den forbindelse til inden for seks måneder skriftligt at underrette Rådet om det opfølgende arbejde, idet Rådet forbeholder sig muligheden for at gennemføre yderligere evalueringsbesøg.

3. Gældende dansk ret

Der findes ikke dansk lovgivning af relevans for sagen.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positiv overfor det fremlagte udkast til rådskonklusioner om evalueringen af anvendelsen af Schengen-reglerne i Grækenland.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Udkastet til rådskonklusioner om evalueringen af anvendelsen af Schengen-reglerne i Grækenland har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 29: Rådets konklusioner om opfølgning på Rådets konklusioner om evalueringen af anvendelsen af Schengen-reglerne i Østrig

Nyt notat.

Resumé

Udkastet til rådskonklusioner har til formål at følge op på rådskonklusionerne af 26. oktober 2004 om evalueringen af anvendelsen af Schengen-reglerne i Østrig. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen, som heller ikke har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man positiv over for det fremlagte udkast til rådskonklusioner.

1. Baggrund

På rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) og mødet i Det Blandede Udvalg den 28.-29. maj 2001 blev der opnået enighed om en handlingsplan for den løbende evaluering af Schengen-reglernes gennemførelse og anvendelse.

I handlingsplanen lagde man op til landespecifikke evalueringer af Schengen-reglernes praktiske anvendelse i Frankrig, Belgien, Holland, Luxembourg, Spanien, Portugal, Østrig og Italien inden 2005 med henblik på at vurdere Schengen-reglernes gennemførelse inden for alle områder.

På baggrund af evalueringsresultaterne er der blevet udarbejdet kataloger med henstillinger og oversigter over den bedste praksis inden for udvalgte områder af Schengen-samarbejdet. Disse kataloger vil bl.a. kunne anvendes i forbindelse med de 10 nye medlemsstaters forberedende arbejde med henblik på fuldstændig gennemførelse og anvendelse af Schengen-reglerne.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet på ministerniveau i de blandede udvalg med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 2. december 2004 vedtog man et nyt program for Schengen-evalueringerne.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 26. oktober 2004 tog Rådet en samlet evalueringsrapport vedrørende Østrig til efterretning og vedtog en række konklusioner, hvori det er anført, at Østrig generelt efterlever Schengen-reglerne på en tilfredsstillende måde. I rapporten fremhæves en række positive forhold, herunder Østrigs politimæssige samarbejde med Tyskland, der vurderes at kunne fungere som model for politimæssigt samarbejde mellem andre Schengen-lande. Samti-

dig fremgår det imidlertid af rapporten, at evalueringen har vist, at der på visse områder bør ske forbedringer, herunder sikring af regelmæssig kontrol med Schengen-relevante myndigheders overholdelse af databeskyttelsesreglerne samt forbedring af procedurerne i forbindelse med visum-udstedelse på de østrigske konsulære repræsentationer.

I Rådets konklusioner af 26. oktober 2004 henstilles det, at Østrig overvejer de konkrete anbefalinger med henblik på at forbedre gennemførelsen af Schengen-reglerne. Østrig opfordres i den forbindelse til inden for seks måneder skriftligt at underrette Rådet om det opfølgende arbejde, idet Rådet forbeholder sig muligheden for at gennemføre yderligere evalueringsbesøg.

Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 1. – 2. december 2005 at forelægge et udkast til rådskonklusioner om opfølgning på Rådets konklusioner om evalueringen af anvendelsen af Schengen-reglerne i Østrig med henblik på vedtagelse.

2. Indhold

Udkastet til rådskonklusioner henviser til, at Østrig løbende har orienteret rådsarbejdsgruppen vedrørende Schengen-evaluering om de foranstaltninger, man har truffet for at rette op på de svagheder og mangler, der blev konstateret i forbindelse med Schengen-evalueringen af Østrig i 2004.

Rådet erklærer sig tilfreds med Østrigs bestræbelser på at efterkomme Rådets henstillinger vedrørende korrekt anvendelse af Schengen-reglerne.

3. Gældende dansk ret

Der findes ikke dansk lovgivning af relevans for sagen.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positiv overfor det fremlagte udkast til rådskonklusioner om opfølgning på rådets konklusioner om evalueringen af anvendelsen af Schengen-reglerne i Østrig.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Udkastet til rådskonklusioner om opfølgning på rådets konklusioner om evalueringen af anvendelsen af Schengen-reglerne i Østrig har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Det bemærkes, at den samlede evalueringsrapport og udkastet til rådskonklusioner om evalueringen af anvendelsen af Schengen-reglerne i Østrig blev forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på inisterniveau med deltagelse af Norge og Island den 19. juli 2004.

Dagsordenspunkt 30: EU's Krisekoordineringsmekanismer

Nyt notat.

Resumé:

EU formandskabet og Anti-terror koordinatoren har i et papir (14022/05, den 4. november 2005) foreslået at EU krisestyringskoordinationen i tilfælde af større hændelser forbedres. Der foreslås nedsat en krisestyringsgruppe, der hurtigt kan træde sammen med det formål at give en hurtig og effektiv respons på alle større begivenheder såsom terroranslag, naturkatastrofer, influenza-epidemier m.v.

Den 9. november 2005 gennemførte Coreper II en temadrøftelse om terrorbekæmpelse med fokus på "consequence management" og krisekoordination, herunder nedsættelse af en krisestyringsgruppe. Det blev foreslået at krisestyringsgruppen var identisk med Coreper II. Danmark bør støtte papiret samt forslaget om at lade Coreper II udgøre krisestyringsgruppen.

1. Baggrund

Papiret er en opfølgning på Haag-programmets punkt 2.4 angående etableringen af et system for EU integreret krisestyring, der har grænseoverskridende effekter, og som skal være implementeret senest i juli 2006. Der har været gennemført to seminarer angående punkt 2.4 henholdsvis i Østrig (juni 2005) og i Luxembourg (oktober 2005).

Fokus er især rettet mod et forbedret EU krisestyringskoordination efter tsunamien i december 2004, men også efter London-bombningerne den 7. juli 2005.

På dette grundlag præsenterer EU's anti-terror koordinator (Gijs de Vries) og EU-formandskabet et papir vedrørende disse opgaver på Rådsmødet 1.-2. december 2005.

2. Indhold

Papiret omhandler ikke krisestyring for det enkelte land, men omfatter hændelser, der kan have grænseoverskridende karakter, f.eks. alle større begivenheder såsom terroranslag, naturkatastrofer, industriulykker, influenza-epidemier m.v. Papiret berører herved en række aktører såvel på EU-niveau som på nationalt niveau. Papiret angår primært de EU institutionelle aspekter og kan have indvirkning på det nationale beredskab ved en dansk anmodning om bistand.

I tilfælde af en af disse hændelser, anbefales i papiret tiltag på en række områder: Varsling og adgang til information, kapacitetsstøtte (civilbeskyttelse), sikre kollektiv handling, herunder en drøftelse af deling af vacciner m.m., koordination af oplysninger til medierne fra medlemsstaterne og fra EU niveau m.m.

En række centrale principper anbefales som led i beslutningstagen for at sikre en tilstrækkelig EU respons ved grænseoverskridende hændelser.

- Nærhedsprincippet er helt centralt i håndtering af hændelser på medlemsstaternes territorier, dvs. at det er et nationalt ansvar.
- EU bør have en strategisk rolle i at sikre merværdi ved at facilitere medlemsstaterne i en sammenhængende handling.
- Tiltag bør tillade et pragmatisk samarbejde mellem de relevante aktører i alle sektorer og på alle områder.
- Tiltag skal være passende for at imødekomme de behov, der er nødvendige ved den enkelte krise, og må ikke forhindre en effektiv reaktion af den enkelte medlemsstat.
- Der bør være et enkelt sæt ordninger/arrangementer, der er generisk anvendelig, og som kan være sammensat i forhold til den specifikke hændelse.
- Ordningerne/arrangementerne bør anvende de eksisterende strukturer, og ikke skære igennem eksisterende ordninger ved forsendelse af følsomme data.

I papiret anbefales at en rækkeeksisterende ordninger/arrangementer benyttes, henholdsvis 1) anti-terror koordinatoren, 2) Situationscenteret (vurderinger af terrortrusler), og 3) Kommissionens monitorerings- og informationscenter (civilbeskyttelse) (siden støttet af ARGUS, der er Kommissionens foreslåede krisekoordinationscenter).

Det understreges i papiret, at der ikke er nogen stående aftaler om, hvordan man kan bringe medlemsstaternes repræsentanter, højtstående EU-ledere og EU organisationer til at dele informationer, sikre koordination og sikre kollektiv handling ved grænseoverskridende hændelser.

På denne baggrund anbefaler papiret en **krisestyringsgruppe** (ad-hoc Crisis Steering Group) af højtstående repræsentanter, der bl.a. skal udvikle og rapportere om muligheder for en respons og sikre at beslutninger er implementeret.

Krisestyringsgruppen vil bestå af EU-formandskabet (som formand), Den Højtstående Repræsentant, EU Kommissionen og de(n) berørte medlemsstat(er).

Afhængig af hændelsens karakter og type kan krisestyringsgruppen udvides til at inkludere de relevante medlemmer under Rådssekretariatet (f.eks. anti-terror koordinatoren, relevante medlemmer af EU Kommissionen (f.eks. kommissæren for sundhed), Situationscenteret og monitorerings- og informationscentret, og relevante agenturer (f.eks. Europol, Eurocontrol).

Beslutninger om at mødes i krisestyringsgruppen afgøres af gruppen, på initiativ fra formanden. Rådssekretariatet vil forestå sekretariatsopgaverne, herunder også til støttegruppen (se nedenfor).

Formålet med krisestyringsgruppen vil bl.a. være at kunne mødes hurtigt i tilfælde af en hændelse og for at vurdere og følge EU's respons, sikre en fælles situationsforståelse, udvikle og rapportere om muligheder, give rådgivning til medlemsstaterne om kollektiv handling, når opgaven ligger nationalt, sikre at beslutninger bliver implementeret, sørge for at berørte medlemsstater kan formidle deres behov, sikre at der er udviklet en fælles kommunikationsstrategi i forhold til medierne og give rådgivning til støttefunktionerne (Support Machinery).

I papiret foreslås det, at det videre skal overvejes, at visse beslutningsafgørelser flyttes fra rådsniveau til Coreper niveau i tilfælde af særlige hændelser.

Krisestyringsgruppen skal støttes med in-put fra alle aktører herunder de relevante myndigheder i medlemsstaterne. Foruden møderne i krisestyringsgruppen skal en **støttegruppe** bestående af overordnede repræsentanter med relevant ekspertise i forhold til den konkrete type hændelse (f.eks. transport, sundhed, miljø etc.) etableres. Støttegruppen skal udarbejde oplæg i form af situationsrapporter, udkast til diskussionspunkter, beslutninger og handlinger.

Coreper temadrøftelse

Den 9. november 2005 gennemførte Coreper II en temadrøftelse om terrorbekæmpelse med fokus på "consequence management" og krisekoordination herunder nedsættelse af en krisestyringsgruppe jf. ovenstående papir. På baggrund af to oplæg fra inviterede talere (civilbeskyttelse) drøftede man konceptet for grænseoverskridende ulykker og katastrofer herunder sikre den fornødne informationsdeling og kollektive handling. Bl.a. skal krisestyringsgruppen tage hurtige beslutninger, hvis Rådet ikke har mulighed for at mødes med meget kort varsel. Fra Kommissionens side fremhævede man det planlagte ARGUS, papirerne om kritisk infrastruktur og på civilbeskyttelsesområdet deres meddelelse om terrorscenarier, herunder kapacitetsmangler på europæisk plan.

Det blev foreslået, at i praksis vil krisestyringsgruppen være Coreper II, der kan agere som medlemsstaterne i katastrofesituationer, og give en hurtig og effektiv respons på alle større begivenheder.

Næste skridt

En rapport udarbejdet af anti-terror koordinatoren og EU formandskabet, med in-put fra EU Kommissionen, skal præsenteres til RIA-rådsmødet den 1.-2. december 2005 vedrørende fremskridtene på dette område.

Hvis Rådet giver tilslutning til det overordnede koncept, skal EU formandskabet sammen med Den Høje Repræsentant og Kommissionen inviteres til at imødekomme Haag-programmets deadline i juli 2006 for etablering af et krisestyringssystem. Dette vil bl.a. omfatte opstilling af krisestyringsgruppen, udvikle standard procedurer i forbindelse med hændelser påbegyndende øvelser for de centrale aktører m.m.

3. Gældende dansk ret

Den centrale bestemmelse i dansk ret vedrører sektoransvarsprincippet, der er indeholdt i Beredskabsloven § 24, hvoraf det fremgår at ”De enkelte ministre skal hver inden for deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, samt for at kunne yde støtte til forsvaret.”

Papirets forslag angår EU institutionelle forhold, og vurderes ikke at have konsekvenser i relation til gældende dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Papirets forslag angår EU institutionelle forhold, og vurderes ikke at have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Papiret er ikke sendt i høring.

6. Nærhedsprincippet

Papiret bygger gennemgående på nærhedsprincippet, at det som udgangspunkt er et nationalt ansvar at håndtere nationale hændelser.

7. Andre landes kendte holdninger

I forbindelse med temadrøftelserne i Coreper den 9. november 2005 var der generel opbakning til forslaget fra delegationerne.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark støtter forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke været inddraget.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde samt EU Specialudvalget på civilbeskyttelsesområdet

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt samarbejde den 15. november 2005. EU Specialudvalget på civilbeskyttelsesområdet har ikke været inddraget, men udvalget ventes at drøfte papiret på et møde den 8. december 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 31: Rådskonklusioner om et EU-program om beskyttelse af kritisk infrastruktur

Nyt notat.

Resumé:

Efter terrorangrebet i Madrid 2004 bad Det Europæiske Råd i juni 2004 Kommissionen og den Højtstående Repræsentant forberede en strategi vedrørende beskyttelse af kritisk infrastruktur i Europa. Der er efterfølgende fra Kommissionens side bl.a. lagt op til et europæisk program for kritisk infrastrukturbeskyttelse (EPCIP), ligesom en række seminarer har været afholdt herom. Medlemsstaterne afventer imidlertid fortsat Kommissionens endelige udspil vedr. EPCIP. Kommissionen udsender på den baggrund en grønbog medio november 2005, som skal udgøre grundlaget for de videre drøftelser med medlemsstaterne om EPCIP's indhold, omfang m.m. På mødet 1. og 2. december forventes Rådet at vedtage konklusioner vedr. EPCIP. Medlemsstaterne har lagt vægt på, at EPCIP respekterer nærhedsprincippet. Sagen vurderes ikke i sig selv at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. De øvrige medlemsstater har hidtil forholdt sig overvejende positivt til EPCIP. Fra dansk side er man ligeledes generelt positivt indstillet overfor EPCIP.

1. Baggrund

Efter terrorangrebet i Madrid 2004 bad Det Europæiske Råd i juni 2004 Kommissionen og den Højtstående Repræsentant forberede en strategi vedrørende beskyttelse af kritisk infrastruktur i Europa. Kommissionens arbejde blev indledt med en meddelelse af 10. oktober 2004 (COM(2004)702), som beskrev kritisk infrastrukturbeskyttelse i kampen mod terrorisme, og indeholdt bl.a. uformelle forslag til nye initiativer, herunder European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP) og etablering af Critical Infrastructure Warning Information Network (CIWIN).

Den reviderede handlingsplan vedrørende terrorisme af 10. juli 2005¹ bekræftede Rådets forventning om, at Kommissionen ville forberede en strategi til udgangen af 2005, samt at Rådet – med udgangspunkt i denne strategi – ville opstille et program for beskyttelse af kritisk infrastruktur. Efter terrorangrebene i London gentog Rådet ønsket om behovet for et EPCIP-program. Status er imidlertid, at Kommissionens meddelelse vedrørende EPCIP fortsat afventes. I mellemtiden har Kommissionen valgt at udsende en grønbog, som skal udgøre grundlaget for de videre drøftelser med medlemsstaterne om EPCIP's indhold, omfang, tilrettelæggelse m.v. Kommissio-

¹ 9809/1/5 REV 1 + ADD 1 and 2, se ADD 1 nr. 4.7

nen har oplyst, at grønbogen vil indeholde en række ”policy options”, som samlet skal danne grundlag for det egentlige program vedrørende kritisk infrastrukturbeskyttelse. Medlemsstaterne vil i forbindelse med høringen få lejlighed til at tage stilling til de forskellige muligheder. Grønbogen forventes at blive sendt i høring i medlemsstaterne den 17. november 2005 med en forventet svarfrist den 16. januar 2006. Den egentlige meddelelse vedrørende EPCIP forventes således først at komme i 2006.

Kommissionen har i juni og september 2005 afholdt 2 seminarer om EPCIP, hvor medlemsstaterne bl.a. har drøftet de grundlæggende principper for kritisk infrastrukturbeskyttelse i EU og er kommet med input til Kommissionen om indholdet i EPCIP. Drøftelserne og udbyttet af seminarerne har dog været præget af, at medlemsstaterne fortsat har afventet Kommissionens konkrete forslag vedrørende EPCIP.

EPCIP har endvidere været drøftet på møder i arbejdsgruppen vedr. civilbeskyttelse (PROCIV) den 14.-15. september, 6. oktober og 8.-9. november samt i COREPER den 13. oktober 2005.

For at komme videre mangler der imidlertid afklaring på centrale spørgsmål, særligt vedrørende ansvars- og rollefordeling mellem Kommissionen, medlemsstaterne og den private sektor, definitioner af nøglebegreber, EPCIP’s fokus og afgrænsning, brug af lovgivning, håndtering af sensitive informationer m.v.

I forbindelse med mødet i PROCIV den 8.-9. november blev der på formandskabets foranledning udarbejdet et udkast til rådskonklusioner vedrørende EPCIP.

2. Indhold

Rådskonklusioner:

Formålet med rådskonklusionerne er primært at dokumentere, at der har været fremdrift vedrørende udarbejdelsen af et europæisk program for kritisk infrastrukturbeskyttelse.

Rådskonklusionerne indeholder nogle af de centrale principper vedrørende EPCIP. Det slås bl.a. fast, at beskyttelse af kritisk infrastruktur er medlemsstaternes ansvar, at initiativer på EU-niveau skal respektere nærhedsprincippet, og at udgangspunktet for programmet bør være en ”all hazards approach” (teknologiske, menneskeskabte og naturskabte ulykker og katastrofer).

Det konkluderes endvidere, at kritisk infrastrukturbeskyttelse i EU skal fremmes ved at styrke medlemsstaternes kompetence i relation til at identificere og beskytte national kritisk infrastrukt-

tur, samt at der kræves en aktiv involvering af den private sektor. Endelig opfordres Kommissionen til i marts 2006 at fremsætte en plan for det videre forløb.

EPCIP:

Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke noget forslag til EPCIP, jf. pkt. 1. På baggrund af de foreliggende udmeldinger fra Kommissionen kan det forventes, at programmet formentligt vil tage udgangspunkt i en "all hazards approach" (med et primært fokus på beskyttelse mod terrorisme). Kommissionen vil endvidere lægge op til fælles principper, retningslinier eller procedurer for:

- Identifikation af trusler/hændelser, som kan have grænseoverskridende konsekvenser
- Risiko- og sårbarhedsanalyse
- Sårbarheds- og konsekvensreducerende tiltag
- Udveksling af informationer om trusler/hændelser
- Udveksling af erfaringer, "best practice", m.v.
- Forskning vedrørende kritisk infrastrukturbeskyttelse

Kommissionen har endvidere indikeret, at nøgleprincipper for EPCIP kan være:

- Subsidiaritet/nærhed (medlemsstaterne har det primære ansvar for at beskytte kritisk infrastruktur)
- Komplementaritet (EPCIP bør komplementere eksisterende aktiviteter/initiativer vedrørende kritisk infrastrukturbeskyttelse)
- Fortrolighed (informationer skal i nødvendigt omfang klassificeres og deles med udgangspunkt i "need to know")
- Inddragelse af relevante aktører (EU institutioner, medlemsstater, den private sektor m.v.)
- Proportionalitet (der skal være et rimeligt forhold mellem aktiviteter/initiativer og den risiko en given trussel udgør).

3. Gældende dansk ret

Den centrale bestemmelse i dansk ret vedrørende beskyttelse af kritisk infrastruktur er indeholdt i Beredskabsloven § 24, hvoraf det fremgår at "De enkelte ministre skal hver inden for deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, samt for at kunne yde støtte til forsvaret."

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke noget forslag til EPCIP, jf. pkt. 1. Det er derfor ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere eventuelle konsekvenser i relation til lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Rådskonklusionerne har været sendt i høring i Koordinationsgruppen vedrørende EPCIP samt EU Specialudvalget på civilbeskyttelsesområdet.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet forventes at udgøre et af de centrale principper for EPCIP, jf. pkt. 2. Samtlige medlemsstater har i alle fora lagt vægt på at programmet respekterer nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

I forbindelse med seminarerne, møderne i PROCIV og COREPER har de fleste medlemsstater positivt tilkendegivet, at man ønsker at samarbejde om kritisk infrastrukturbeskyttelse på EU-niveau. Enkelte medlemsstater har udtrykt ønske om et mere forpligtende samarbejde på området, herunder anvendelse af lovgivning fra EU's side.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark har under vejs i forløbet udtrykt støtte til de overordnede mål om at beskytte europæisk kritisk infrastruktur og bestræbelserne på at etablere et europæisk program for kritisk infrastrukturbeskyttelse. Danmark har samtidig lagt stor vægt på, at EPCIP skal føje værdi til de tiltag, der allerede eksisterer nationalt, bilateralt og på EU-niveau. Endvidere er det fremhævet, at unødvendig duplikering skal undgås.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke været inddraget.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde samt EU Specialudvalget på civilbeskyttelsesområdet

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005. EU Specialudvalget på civilbeskyttelsesområdet er tillige blevet løbende orienteret om EPCIP.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 32: Rapport om midtvejsevaluering - toldsamarbejdet

Resumé

Den 2. oktober 2003 vedtog Rådet en resolution om en toldsamarbejdsstrategi. Der blev efterfølgende udarbejdet en handlingsplan, som indeholder overordnede forslag til aktioner. Medlemsstaterne skal ifølge handleplanen hver 18. måned udføre en evaluering over de udførte aktiviteter og herefter godkende planerne for de kommende 18 måneder. Medlemsstaterne er blevet bedt om at udfylde et spørgeskema, og det britiske formandskab har udarbejdet en rapport, som sammenfatter disse svar i en ”midtvejsevaluering”. Sagen rejser ikke spørgsmål om nærhedsprincippet, ligesom sagen ikke har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. En opsummering af øvrige medlemsstaters holdninger til handlingsplanen er gengivet i midtvejsrapporten. Fra dansk side kan man tilslutte sig midtvejsevalueringen.

1. Baggrund

Den 2. oktober 2003 vedtog Rådet en resolution om en toldsamarbejdsstrategi. Heri erkender Rådet, at en integreret strategi for bekæmpelse af kriminalitet, herunder et bidrag til kampen mod terrorisme, inden for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed ud over et toldsamarbejde bør omfatte et tæt og effektivt multilateralt samarbejde mellem toldmyndighederne og de øvrige retshåndhævende myndigheder nationalt og i EU sammenhæng. Der blev efterfølgende udarbejdet en handlingsplan, som indeholder overordnede forslag til aktioner, hvor der løbende nedsættes projektgrupper, som skal arbejde med et forslag til den enkelte aktion, f.eks. forslag til konventioner, forslag til intensivering, forenkling og effektivisering af toldsamarbejdet. Når den enkelte projektgruppe har udarbejdet sit forslag til retningslinier, giver medlemsstater håndslag på, hvordan aktionen skal udføres. Medlemsstaterne skal ifølge handleplanen hver 18. måned udføre en evaluering over de udførte aktiviteter og herefter godkende planerne for de kommende 18 måneder. I april 2005 blev medlemsstaterne bedt om at udfylde et spørgeskema, hvorefter det britiske formandskab præsenterede midtvejsevalueringen den 4. oktober 2005 i toldsamarbejdsgruppen.

2. Indhold

Midtvejsrapporten indeholder en opsummering af modtagne svar fra medlemsstaterne. Opsummeringen viser, at medlemsstaterne bakker op omkring strategi- og handleplanen, og at instrumenterne på mange områder har været succesfulde. Der er nedsat en projektgruppe, som skal forholde sig til medlemsstaternes kommentarer til handleplanen og komme med forslag til en revideret handlingsplan.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Rapporten har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i relation til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Rapporten har været forelagt Rådets toldsamarbejdsgruppe, som har tilsluttet sig rapporten. Endvidere blev rapporten behandlet på artikel ”36 udvalget” i Rådet den 19. og 20. oktober 2005, hvor rapporten blev taget til efterretning.

8. Dansk holdning

Fra dansk side kan man tilslutte sig midtvejsrapporten.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retlige samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 33: Årlig rapport om midlertidig anvendelse af CIS-konventionen - toldsamarbejdet

Resumé

Konventionen om brug af informationsteknologi på toldområdet (CIS-konventionen) blev undertegnet den 26. juli 1995. Der skal ifølge Konventionens artikel 16 nedsættes et CIS-forretningsudvalg. Dette udvalg skal en gang årligt udarbejde en rapport om CIS's effektivitet og korrekte virkemåde, og rapporten for 2005 aktiviteterne er nu udarbejdet pr. 28. september 2005. Sagen rejser ikke spørgsmål om nærhedsprincippet, ligesom sagen ikke har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side kan man tilslutte sig 2005 rapporten.

1. Baggrund

Konventionen om brug af informationsteknologi på toldområdet (CIS-konventionen) blev undertegnet den 26. juli 1995, og træder i kraft, når alle medlemslande har ratificeret konventionen. Medlemslandene kan ligeledes ratificere en aftale om midlertidig anvendelse. Ifølge aftalen vil CIS-konventionen finde anvendelse, når otte medlemslande har ratificeret konventionen samt aftalen om midlertidig anvendelse. De 15 "gamle" medlemslande har ratificeret Konventionen og aftalen om midlertidig anvendelse (dvs. Belgien er ved at lave de sidste manøvrer og er klar inden årets udgang). Hvad angår de 10 nye lande, er ratificeringsprocessen påbegyndt i enkelte. Der skal ifølge Konventionens artikel 16 nedsættes et CIS-forretningsudvalg. Dette udvalg skal en gang årligt udarbejde en rapport om CIS's effektivitet og korrekte virkemåde.

2. Indhold

CIS er et varslingsystem, som i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af alvorlige overtrædelser af EU-retten/den nationale lovgivning kan bruges til at sikre en hurtigere informationsudveksling og derigennem effektivisere samarbejds- og kontrol-procedurerne. Rapporten indeholder oplysninger om status over arbejdet vedrørende systemets tekniske gennemførelse såvel som om anvendelsesgraden. Endvidere indeholder rapporten statistik over antallet af indrapporteringer, søgninger, osv. i systemet. Rapporten orienterer om, hvor langt de 10 "nye" lande er kommet i ratificerings-processen, samt hvor langt de er nået med hensyn til den nationale træning i systemet. Endelig påpeger den, at systemet anvendes i ringe grad, og at alle medlemslande efter beslutning i Toldsamarbejdsgruppen har udarbejdet en handlingsplan, og disse handlingsplaner følges meget nøje. Rapporten anbefaler, at tidsfristerne i de respektive handlingsplaner overholdes.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Rapporten har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i relation til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Rapporten har været forelagt Rådets toldsamarbejdsgruppe, som har tilsluttet sig rapporten. Endvidere blev rapporten behandlet på artikel ”36 udvalget” i Rådet den 19. og 20. oktober 2005, hvor rapporten blev taget til efterretning.

8. Dansk holdning

Fra dansk side kan man tilslutte sig rapporten.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retlige samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.