



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2005-3000/21-0034
Dok.: ARR40240

GRUNDNOTAT

vedrørende Kommissionens forslag til 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 endelig)

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 ændringer af Schengen-konventionens regler for grænseoverskridende observation og forfølgelse. Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag at ville nødvendiggøre en ændring af loven om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen. 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 modtaget i dansk sprogversion i Rådet den 5. august 2005.

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. Prüm-aftalen vil derfor med andre ord alene komme til at gælde her i landet, hvis Danmark på et tidspunkt måtte beslutte at tiltræde den, således som aftalen åbner mulighed for.

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 indeholder følgende bestemmelser:

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 grænseregioner 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, jernbanetraffic 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 her til 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 myndigheds 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 detoperationelle samarbejde især:

(a) gennemførelse af fælles patruljeringer samt fælles interventioner og observationer i grænseregioner 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 den pågældende skal formodes at have deltaget i en forbrydelse, der kan straffes med frihedsstraf i mindst 12 måneder.

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 ~~från~~ over omfatter personer, der er mistænkt for at have begået en strafbar handling, som kan medføre frihedsstraf i mindst 12 måneder. I dag kan dette alene ske i nærmere opregnede tilfælde, jf. herved Schengen-konventionens artikel 40, stk. 7, som i konsekvens af forslaget til ny artikel 40, stk. 2, 1. afsnit, foreslås ophævet.

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 grænsen til en anden medlemsstat, såfremt der er tale om en strafbar handling, der kan medføre frihedsstraf i mindst 12 måneder.

Endelig foreslås det efter artikel 11, stk. 2 (b), at den nuværende artikel 41, stk. 4, i Schengen-konventionen ophæves (som en konsekvens af ændringen af konventionens artikel 41, stk. 1, 1. afsnit), ligesom det foreslås, at bestemmelsen i konventionens artikel 41, stk. 5 (b) om, at forfølgelsen udelukkende må ske over landegrænser, også ophæves.

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 efterkomme anmodningen, og at anmodningen kan efterkommes, uden at den anmodede kontraherende part skal iværk-

sætte 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 observa-

tion 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 lande-

grænser. 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 Schengen-konventionens regler om politimæssigt samarbejde, herunder bestemmelsen i Schengen-konventionens 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, idet 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 samarbejdet 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, Schengen-konventionen 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 Rigspolitichefen 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 forslagets artikel 4 og 5. Det bemærkes herved, at betydningen af de pågældende bestemmelser efter Justits-

ministeriets opfattelse giver anledning til tvivl, hvorfor ministeriet i de videre forhandlinger vil søge bestemmelsernes 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 beskikede advokater, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder samt Dansk Told- og Skatteforbund.

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 på det foreløbige grundlag, 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 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.