



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 24. september 2008
Kontor: Færdsels- og våben-
kontoret
Sagsnr.: 2008-84-0505
Dok.: DBJ40237

Samlenotat vedrørende den sag inden for Justitsministeriets ansvarsområde, der forventes behandlet på rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 9.-10. oktober 2008.

Side:

2-11 Dagsordenspunkt 7 **Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fremme af grænseoverskridende retshåndhævelse på trafiksikkerhedsområdet**
- Orienterende drøftelse
KOM (2008) 151

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Dagsordenspunkt 7: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fremme af grænseoverskridende retshåndhævelse på trafik-sikkerhedsområdet (KOM (2008) 151)

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Forslaget har til formål at forbedre færdselssikkerheden i EU ved at gøre det lettere at retsforfølge visse færdselslovsovertrædelser, uanset i hvilken medlemsstat det køretøj, overtrædelser er begået med, er indregistreret. Forslaget tilsigter herved tillige at sikre ligebehandling af bosiddende og ikke-bosiddende overtrædere. Forslaget indeholder bestemmelser om informationsudveksling og om fremsendelse og udformning af bødeforlæg. Forslaget vurderes ikke at have fornøden hjemmel i EF-traktaten, hvorfor en nærmere vurdering af forslaget forhold til nærhedsprincippet ikke er relevant. Forslaget vurderes at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Forslaget vurderes ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for tiltag, der kan styrke færdselssikkerheden. Fra dansk side kan man imidlertid ikke støtte Kommissionens forslag i sin nuværende form, idet den regulering af udsendelse og udformning af bødeforlæg på området, som forslaget lægger op til, udgør en strafferetlig regulering, som efter dansk opfattelse ikke kan vedtages med hjemmel i EF-traktaten. Det forventes, at sagen vil blive behandlet på rådsmødet (Transport, Telekommunikation og Energi) den 9.-10. oktober 2008 med henblik på en afrapportering om status samt med henblik på en orienterende drøftelse af, hvordan man kan styrke trafik-sikkerheden og komme videre med sagen.

1. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 19. marts 2007 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fremme af grænseoverskridende retshåndhævelse på trafik-sikkerhedsområdet (KOM (2008) 151 endelig).

Kommissionen har anført, at baggrunden for forslaget er, at målet for EU's trafik-sikkerhedspolitik siden 2001 har været at halvere antallet af

trafikdræbte inden 2010. Kommissionen har i den forbindelse endvidere anført, at håndhævelse af færdselsreglerne har vist sig at være et særdeles effektivt middel til at mindske antallet af dræbte, men at trafikforseelser – som sagerne står nu – ofte ikke straffes, hvis de begås med et køretøj, der er registreret i en anden medlemsstat. Kommissionen har desuden anført, at der er indgået en række bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne, men at sådanne aftaler har vist sig vanskelige at føre ud i livet.

Forslaget har på den baggrund til formål at forbedre færdselssikkerheden i EU ved at gøre det lettere at retsforfølge visse færdselslovsovertrædelser, uanset i hvilken medlemsstat det køretøj, overtrædelser er begået med, er indregistreret. Forslaget tilsigter herved tillige at sikre ligebehandling af bosiddende og ikke-bosiddende overtrædere.

De indledende drøftelser af forslaget har navnlig koncentreret sig om hjemmelsgrundlaget. Rådets Juridiske Tjeneste har i den forbindelse udtalt, at tjenesten ikke finder, at der er hjemmel til forslaget i EF-traktaten. På baggrund heraf har det franske formandskab peget navnlig på to mulige løsninger på det hjemmelmæssige problem, som forslaget i sin oprindelige form rejser. De seneste drøftelser om sagen har taget udgangspunkt i dette oplæg fra formandskabet.

Det forventes, at sagen vil blive behandlet på rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 9.-10. oktober 2008 med henblik på en afrapportering om status samt med henblik på en orienterende drøftelse af, hvordan man kan styrke trafiksikkerheden og komme videre med sagen.

2. Indhold

Kommissionens forslag er fremsat under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 71, stk. 1, litra c, hvoraf det fremgår, at Rådet fastsætter foranstaltninger til forbedring af transportsikkerheden.

Forslaget omfatter overtrædelser af medlemsstaternes færdselslovgivning for så vidt angår bestemmelser om hastighed, spirituskørsel, kørsel uden sikkerhedssele og kørsel over for rødt. Efter forslaget skal direktivet endvidere kun finde anvendelse i tilfælde, hvor den pågældende sanktion består af eller omfatter bøde.

Forslaget lægger op til en nærmere regulering af informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne om disse overtrædelser. Ifølge forslaget skal denne informationsudveksling starte, når der i en medlemsstat er begået en overtrædelse med et køretøj, der er registreret i en anden medlemsstat. Den medlemsstat, hvor overtrædelsen er begået, sender – hvis sagen ikke straks retsforfølges og afsluttes – registreringsnummeret og anden relevant information til de andre medlemsstater eller til bopælslandet, hvis dette kan identificeres, og anmoder om oplysninger om køretøjets indehaver. Informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne skal foregå via et elektronisk net. Når det land, hvor forseelsen er begået, har modtaget de ønskede oplysninger, sender det indehaveren af køretøjet et bødeforlæg, der skal udformes som den standardblanket, der er optaget som bilag til direktivforslaget. Indehaveren skal samtidig underrettes om, at han skal udfylde en svarformular, hvis han ikke agter at betale bøden.

Formandskabets optionspapir, der har dannet baggrund for de seneste drøftelser om sagen, indeholder navnlig to modeller til løsning af de hjemmelsmæssige indsigelser imod Kommissionens oprindelige forslag.

Den ene model består i at gennemføre forslaget inden for 3. søjle (det politimæssige og strafferetlige samarbejde) enten som et nyt instrument eller ved at anvende den eksisterende rådsafgørelse om Prüm.

Den anden model indebærer, at Kommissionens oprindelige forslag forbliver i 1. søjle, men tilføjes en supplerende bestemmelse, der forpligter medlemsstaterne til at forbyde ”kørsel med hastigheder, der bringer færdselssikkerheden i fare, kørsel under en sådan påvirkning af alkohol, at færdselssikkerheden bringes i fare, kørsel uden anvendelse af sikkerhedsseler, og kørsel over for rødt lys”.

Bestemmelsen forpligter endvidere medlemsstaterne til at indføre effektive, proportionale og afskrækkende sanktioner for overtrædelser af de pågældende regler.

Den statusrapport, som formandskabet forventes at præsentere for Rådet, er endnu ikke fremlagt, ligesom der endnu ikke er fremlagt et oplæg til Rådets drøftelse. Det præcise indhold heraf kendes derfor ikke.

3. Europa-Parlamentet

Kommissionens forslag til direktiv er med det foreslåede hjemmelsgrundlag underlagt fælles beslutningstagen, og Europa-Parlamentet skal i henhold til EF-Traktatens artikel 251 høres. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

4. Gældende dansk ret

Ved lov nr. 479 af 17. juni 2008 er der bl.a. foretaget en ændring af lov om registrering af køretøjer. Lovændringen har til formål at gennemføre Prüm-afgørelsen, der for så vidt angår motorkøretøjer indebærer, at der gives medlemsstaterne online-adgang til oplysningerne i hinandens køretøjsregistre.

De gældende danske regler om udstedelse af bødeforlæg i forbindelse med de overtrædelser af færdselsloven, der er omfattet af direktivforslaget, følger af den almindelige regel i retsplejelovens § 832 og – hvis frakendelse af førerretten eller kørselsforbud tillige kommer på tale – særlige regler i færdselslovens §§ 119 a og 119 b.

Af retsplejelovens § 832, stk. 1, følger bl.a., at anklagemyndigheden i sager om lovovertrædelser, der ikke skønnes at ville medføre højere straf end bøde, i et bødeforlæg kan tilkendegive sigtede, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis sigtede erklærer sig skyldig i overtrædelser og erklærer sig rede til inden en nærmere angiven frist at betale en i bødeforlægget angivet bøde.

Det fremgår endvidere af retsplejelovens § 832, stk. 2, at lovens § 834, stk. 1, nr. 2 og 3, og stk. 2, om indholdet af anklageskrift finder tilsvarende anvendelse på bødeforlæg.

Retsplejelovens § 832, stk. 4, bemyndiger desuden justitsministeren til at fastsætte regler om, at bødeforlæg ved nærmere angivne overtrædelser af færdselsloven kan gives af en polititjenestemand i umiddelbar forbindelse med lovovertrædelser, hvis lovovertrædelserne kan afgøres efter faste bødesatser med en bøde på ikke over 3.000 kr.

5. Lovgivningsmæssige, statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

5.1 Lovgivningsmæssige konsekvenser

Direktivforslaget vurderes at have lovgivningsmæssige konsekvenser, i hvert fald i det omfang, at forslaget skal forstås således, at der nationalt skal indføres regler, hvorved modtageren af det bødeforlæg, som der med forslaget lægges op til at indføre, forpligtes til at udfylde en svarformular, hvis den pågældende ikke agter at betale bøden.

5.2 Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Vurderingen er imidlertid forbundet med en vis usikkerhed, da det, som forslaget er udformet, ikke står klart, hvilke nærmere krav der vil blive stillet til den elektroniske informationsudveksling, som forslaget lægger op til.

5.3 Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser.

6. Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, byretspræsidenterne og dommeren på Bornholm, Advokatrådet, Dansk Cyklist Forbund, Danske Motorcyklister Råd (DMC), Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Fagligt Fælles Forbund (3F), Forenede Danske Motorejere (FDM), Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen Liv og Trafik, Landsforeningen af beskikkede Advokater, Institut for Menneskerettigheder, Institut for Transport (DTU), MC-Touring Club, Politiforbundet, Rigsadvokaten, Rådet for Større Færdselssikkerhed, Transportministeriet og Udenrigsministeriet.

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, byretspræsidenterne og dommeren på Bornholm, der alle har meddelt, at forslaget ikke giver dem anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Justitsministeriet har endvidere modtaget høringsvar fra Det Kriminalpræventive Råd, Domstolsstyrelsen og Rigsadvokaten, der ikke har bemærkninger til forslaget. Rigsadvokaten har dog noteret sig, at forslaget

efter Justitsministeriets opfattelse rejser spørgsmål af hjemmelsmæssig karakter.

Justitsministeriet har desuden modtaget hørings svar fra FDM, Institut for Transport (DTU), Landsforeningen af beskikkede advokater og Rådet for Større Færdselssikkerhed.

FDM anfører, at foreningen kan tilslutte sig behovet for at forbedre færdselssikkerheden i EU. Foreningen anfører endvidere bl.a., at foreningen er enig i, at den grænseoverskridende retshåndhævelse skal forbeholdes de alvorligste forseelser, og at foreningen finder det væsentligt, at man prioriterer beskyttelsen af persondata højt i forbindelse med de foreslåede nødvendige dataudvekslinger. Foreningen finder det endvidere væsentligt, at man, som foreslået, sikrer, at en bødetilkendegivelse meddeles modtageren på det officielle sprog i bopælsstaten, og at der sikres ensartethed i procedure og opbygning af tilkendegivelsen.

Institut for Transport (DTU) anfører, at instituttet grundlæggende mener, at det er en god ide at forbedre trafiksikkerheden i EU ved hjælp af grænseoverskridende retshåndhævelse. Instituttet påpeger imidlertid også, at der efter instituttets opfattelse er en række uafklarede problemer i forbindelse med forslaget.

Landsforeningen af beskikkede advokater anfører, at den del af forslaget, der vedrører udfyldelsen af en svarformular, kan være i strid med forbuddet mod selvinkriminering i artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og med retsplejelovens § 752, stk. 1. Landsforeningen kan på den baggrund ikke anbefale, at Danmark støtter forslaget på det foreliggende grundlag.

7. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at målsætningerne med forslaget ikke i tilstrækkeligt omfang kan opfyldes af medlemsstaterne hver især, og at målsætningerne bedre kan gennemføres på fællesskabsplan, hvorfor Fællesskabet kan træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5. Kommissionen har i den forbindelse anført, at der kun med et EU-instrument – gennem udveksling af relevant information via et elektronisk system – kan gennemføres konsekvent og effektiv EU-dækkende retsforfølgning af færdselsforseelser på tværs af grænserne.

Da forslaget imidlertid fra dansk side vurderes ikke at have fornøden hjemmel i EF-Traktaten, jf. nedenfor under pkt. 9, findes en nærmere vurdering af forslagets forhold til nærhedsprincippet ikke at være relevant.

8. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge officielle tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til direktivforslaget.

9. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positiv over for tiltag, der kan styrke færdselssikkerheden.

Fra dansk side kan Kommissionens forslag imidlertid ikke støttes i sin nuværende form, idet forslaget bestemmer om udsendelse og udformning af bødeforlæg på området, som forslaget lægger op til, udgør en strafferetlig regulering, som efter dansk opfattelse ikke kan vedtages med hjemmel i EF-Traktaten.

Det følger således af EF-domstolens praksis, jf. sagerne C-176/03 og C-440/05, at straffelovgivningen og reglerne om behandlingen af straffesager principielt ikke hører under det overstatslige samarbejde efter EF-Traktaten. Hvis det er nødvendigt for at sikre den fulde effektivitet af fællesskabsretlige regler, kan der dog i disse fastsættes bestemmelser, der forpligter medlemsstaterne til at fastsætte strafferetlige sanktioner for overtrædelser af reglerne.

Allerede fordi, de færdselslovsbestemmelser, som direktivforslaget omhandler (på nær anvendelse af sikkerhedsseler), ikke er fællesskabsretlige – fællesskabslovgiver har ikke fastsat regler om hastighed, spirituskørsel og kørsel over for rødt lys – må forslaget efter EF-Domstolens praksis anses for at savne hjemmel i traktaten.

Det fremgår af udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste, at tjenesten har samme opfattelse af hjemmelsspørgsmålet som Danmark.

Med hensyn til de to centrale modeller, som der navnlig er peget på som mulige løsninger af det hjemmelmæssige problem med forslaget, be-

mærkes, at man fra dansk side kan støtte, at der arbejdes videre med sagen inden for 3. søjle enten ved at anvende den eksisterende Prüm-afgørelse eller gennem et nyt 3. søjle instrument.

Det foreliggende forslag til en 1. søjle løsning, hvorefter der tilføjes en supplerende bestemmelse, der forpligter medlemsstaterne til at forbyde de handlinger i trafikken, som direktivforslaget omfatter, uden reelt at harmonisere national lovgivning, vil derimod næppe efter dansk opfattelse løse sagens hjemmelsmæssige problem.

10. Forelæggelse for Juridisk Specialudvalg

Sagen har senest været drøftet på et møde i Juridisk Specialudvalg den 17. juli 2008.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Et grundnotat om forslaget er sendt til Folketingets Europaudvalg den 6. juni 2008.

12. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet er ligeledes sendt til Folketingets Retsudvalg og Folketingets Trafikudvalg. Disse udvalg vil ligeledes – ud over Folketingets Europaudvalg – modtage samlenotatet.