



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 26. november 2008
Kontor: Færdsels- og våben-
kontoret
Sagsnr.: 2008-84-0505
Dok.: TRD40804

Samlenotat vedrørende den sag inden for Justitsministeriets ansvarsområde, der forventes behandlet på rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 8.- 9. december 2008.

Side:

2-11 Dagsordenspunkt 7 **Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fremme af grænseoverskridende retshåndhævelse på trafiksikkerhedsområdet**
- Generel indstilling
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, overtrædelsen 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 oprindelige 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.

Sagen blev behandlet på rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 9.-10. oktober 2008 med henblik på en afrapportering om status og en orienterende drøftelse af, hvordan man kan styrke trafik sikkerheden og komme videre med sagen.

Det franske formandskab forventes at sætte sagen på dagsordenen for rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 8.-9. december 2008 med henblik på generel indstilling.

1. Baggrund

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

Kommissionen har anført, at baggrunden for forslaget er, at målet for EU's trafikikkerhedspolitik 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 koncentrerede sig navnlig om hjemmelsgrundlaget. Rådets Juridiske Tjeneste udtalte i den forbindelse, at tjenesten ikke finder, at der er hjemmel til forslaget i EF-traktaten.

Under behandlingen af sagen på rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 9.-10. oktober 2008 fokuserede flere medlemslande også på hjemmelsspørgsmålet.

Efterfølgende har det franske formandskab forsøgt at finde en løsning på sagen navnlig ved at udelade visse elementer fra Kommissionens oprindelige forslag.

Det franske formandskab forventes på denne baggrund at sætte sagen på dagsordenen for rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 8.-9. december 2008 med henblik på generel indstilling.

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.

Det seneste oplæg fra formandskabet indeholder dels en statusrapport og dels formandskabets forslag til et direktiv.

Formålet med formandskabets forslag er at fastsætte bestemmelser om trafikkontrol og om indsamling og udveksling af oplysninger mellem landene med henblik på at forbedre trafiksikkerheden. Forslaget indeholder en bestemmelse om brug af et elektronisk netværk til udveksling af oplysninger om køretøjsregistreringer. Forslaget indeholder endvidere bestemmelser om anerkendelse og fuldbyrdelse af bøder for færdselsovertrædelser. Herudover indebærer forslaget en pligt for landene til at informere trafikanter om direktivet m.v., samt pligt til at indsamle oplysninger i forbindelse med trafikkontrol.

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.

Europa-Parlamentets Udvalg om Transport og Turisme har den 3. oktober 2008 afgivet betænkning om forslaget. Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre anliggender har den 11. september 2008 afgivet en udtalelse om forslaget.

Det fremgår bl.a. af betænkningen, at ordføreren tilslutter sig Kommissionens målsætninger på trafiksikkerhedsområdet og mener, at fremgangsmåden er den rette med henblik på at nedbringe antallet af overtrædelser på de europæiske veje. Ordføreren gentager dog, at opfølgning på overtrædelser så vidt muligt bør ske via rammeafgørelse 2005/215/RIA. For at tage højde for de nationale juridiske særtræk for så vidt angår afgørelser om trafikbøder, ønsker ordføreren dog, at der tilvejebringes andre fuldbyrdelsesforanstaltninger i tilfælde, hvor rammeafgørelsen ikke kan anvendes. Ordføreren ønsker, at medlemsstaterne styrker praksis inden for trafiksikkerhedskontrol gennem indførelse af minimumskriterier, at de europæiske bilister skal informeres om iværksættelsen af direktivet, og at Kommissionen forpligtes til efter to år efter direktivets ikrafttrædelse at rapportere om direktivets gennemførelse og de indhøstede erfaringer efter denne evaluering.

Europa-Parlamentets plenarforsamling forventes at stemme om sagen den 16.-17. december 2008.

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 overtrædelsen 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 lovovertrædelsen, hvis lovovertrædelsen kan afgøres efter faste bødesatser med en bøde på ikke over 3.000 kr.

5. Lovgivningsmæssige, statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

5.1 Lovgivningsmæssige konsekvenser

Kommissionens oprindelige direktivforslag 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

Kommissionens oprindelige direktivforslag 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 Motorcyklisters 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 høringssvar 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 høringssvar 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 høringssvar 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 trafikikkerheden 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.

Justitsministeriet har efterfølgende hørt Datatilsynet over Kommissionens oprindelige forslag og formandskabets første udkast til direktivforslag.

Datatilsynet har fremsat bemærkninger til en række af bestemmelserne om elektronisk udveksling af oplysninger og anført, at tilsynet går ud fra, at implementeringen af det foreslåede informationsudvekslingssystem vil ske under iagttagelse af bestemmelserne i persondataloven, herunder reglerne i persondatalovens kapitel 11 (sikkerhed) og reglerne i sikkerhedsbekendtgørelsen.

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

På rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 9.-10. oktober 2008 var der en offentlig debat om sagen. Der blev udtrykt bred støtte til formålet med forslaget, nemlig at styrke trafiksikkerheden. Et flertal af medlemslandene, herunder Danmark, tilkendegav samtidig, at sagen bør løses inden for 3. søjle (det politimæssige og strafferetlige samarbejde) og ikke 1. søjle (EF-Traktatens artikel 71 om foranstaltninger på transportområdet), som det foreliggende forslag lægger op til. En mindre gruppe medlemslande støttede Kommissionens og formandskabets ønske om at fastholde sagen inden for 1. søjle, ligesom enkelte lande gav udtryk for fleksibilitet med hensyn til valg af retsgrundlag. Formandskabet konkluderede på denne baggrund, at man foreløbigt vil anmode Coreper om at arbejde videre med sagen i lyset af de fremsatte bemærkninger. Formandskabet tilkendegav samtidig, at man forventer at vende tilbage til sagen på rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 9. december 2008.

9. Foreløbig generel dansk holdning

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

Fra dansk side kan Kommissionens oprindelige forslag imidlertid ikke støttes, idet de bestemmelser 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.

På denne baggrund har man fra dansk side støttet, at der i stedet arbejdes videre med sagen inden for 3. søjle enten ved at anvende den eksisterende Prüm-afgørelse eller gennem et nyt 3. søjle instrument.

Det nu foreliggende direktivforslag fra formandskabet giver herudover anledning til en række overvejelser. Det er således Danmarks foreløbige opfattelse, at det nærmere bør undersøges om forslaget vil pålægge medlemslandene unødigt ressourcekrævende pligter.

Det er endvidere den foreløbige danske opfattelse, at forholdet mellem de gældende rammeafgørelser om gensidig anerkendelse, der er vedtaget inden for det politi- og strafferetlige samarbejde, og det foreliggende forslag bør undersøges nærmere, herunder mulighederne for at afslå en anmodning om anerkendelse af færdselsbøde, som er truffet af myndighederne i et andet medlemsland.

10. Forelæggelse for Juridisk Specialudvalg

Sagen har 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.

Et samlenotat om forslaget er sendt til Folketingets Europaudvalg den 25. september 2008 forud for rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 9.-10. oktober 2008.

12. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet er ligeledes sendt til Folketingets Retsudvalg og Folketingets Trafikudvalg.

Disse udvalg modtog den 26. september 2008 det samlenotat, som Folketingets Europaudvalg modtog den 25. september 2008. Disse udvalg vil ligeledes modtage dette reviderede samlenotat.