



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 4. februar 2022
Kontor: Kontoret for Organiseret
Kriminalitet
Sagsbeh: Signe Hovmøller Elle-
mose
Sagsnr.: 2021-3050-0026
Dok.: 2307340

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Kommissionens forslag til Rådets henstilling om operationelt politisamarbejde

Nyt notat.

KOM(2021) 780 final

1. Resumé

Kommissionen har den 8. december 2021 fremsat forslag til Rådets henstilling om operationelt politisamarbejde. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Da henstillingen udgør en videreudvikling af Schengenreglerne, træffer Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forslaget afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre henstillingen i dansk ret. Forslaget har til formål at forbedre det operationelle samarbejde mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og dermed bidrage til at styrke bekæmpelsen af grov og organiseret kriminalitet og terrorisme. Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for intentionen med forslaget, idet det dog på det foreliggende grundlag er vurderingen, at dele af henstillingen ikke vil kunne gennemføres inden for rammerne af det uskrevne grundlovsforbud. Henstillingen er ikke juridisk bindende.

2. Baggrund

Ved KOM(2020) 605 af 24. juli 2020 fremlagde Kommissionen sin strategi for EU's sikkerhedsunion. Et af initiativerne heri er en EU-kodeks for politisamarbejde og koordinering af politiet i krisesituationer, som også er et element i Kommissionens Schengenstrategi (KOM(2021) 277 af 2. juni 2021).

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 3392 3340
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

På den baggrund fremsatte Kommissionen den 8. december 2021 tre forslag, der tilsammen udgør en fælles kodeks for politisamarbejde. Udover nærværende forslag til rådshenstilling om operationelt politisamarbejde fremsatte Kommissionen således også forslag til en forordning om automatiseret dataudveksling med henblik på politisamarbejde (Prüm II) og forslag til et direktiv om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder.

Forslaget til henstilling er oversendt til Rådet den 7. januar 2022 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 87(3) og 89, sammenholdt med artikel 292. Forslaget skal vedtages af Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet, men udgør en udbygning af Schengenreglerne. Danmark vil derfor inden seks måneder efter vedtagelsen af henstillingen skulle meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre denne. En rådshenstilling er ikke juridisk bindende.

3. Formål og indhold

Forslaget har til formål at forbedre det operationelle politisamarbejde med henblik på at understøtte EU's indre sikkerhed og ultimativt Schengenområdet.

Forslaget indeholder en række henstillinger, herunder til visse konkrete former for politisamarbejde (grænseoverskridende forfølgelse og grænseoverskridende observation, fælles patruljeringer og andre fælles operationer), organisatoriske henstillinger til forbedring af politisamarbejdet og henstillinger til fremme af en fælles EU-politikultur.

Grænseoverskridende forfølgelse, grænseoverskridende observation og fælles patruljeringer og andre fælles operationer

Det foreslås at anbefale en lempelse af betingelserne for at udføre grænseoverskridende forfølgelse og grænseoverskridende observation. Konkret anbefales det at udvide listen over forbrydelser for hvilke, der i dag kan anvendes forfølgelse og observation over grænserne, samt fjerne de geografiske og tidsmæssige begrænsninger herfor. Endvidere lægges der op til at udvide anvendelsesområdet for tjenestevåben for de involverede politifolk – fra udelukkende at måtte anvende tjenestevåben i tilfælde af nødværge, lægges der op til at anbefale, at tjenestevåben også kan anvendes i tilfælde, hvor det er til forsvar af andre.

For så vidt angår grænseoverskridende forfølgelse anbefales det at udvide anvendelsesområdet heraf fra alene at indbefatte passage af landgrænser til også at indbefatte sø- og luftgrænser. Videre i tilfælde af grænseoverskridende forfølgelse foreslås det at henstille til, at medlemsstaterne tillader, at polititjenestemænd fra andre medlemsstater kan standse, anholde eller midlertidigt tilbageholde en mistænkt, herunder ved hjælp af tvang og fysisk vold.

Derudover fremsættes også en række anbefalinger for så vidt angår fælles operationer, herunder henstilles der bl.a. til, at medlemsstaterne i tilfælde af fælles operationer tillader polititjenestemænd fra andre medlemsstater at foretage identitetskontrol og pågribe enhver person, der forsøger at undgå identitetskontrol, samt at polititjenestemænd fra andre medlemsstater kan bære deres tjenesteuniform og tjenestevåben mv. Derudover er der også henstillinger vedrørende træning og uddannelse af polititjenestemænd, som sandsynligvis vil blive involveret i grænseoverskridende politiarbejde.

Det anbefales desuden medlemsstaterne at benytte fælles operationer til bekæmpelse af visse typer af kriminalitet, herunder migrantsmugling og menneskehandel.

Organisatoriske tiltag til forbedring af politisamarbejdet

Henstillingerne indeholder en række anbefalinger til organisatoriske tiltag, som kan forbedre politisamarbejdet, herunder styrke samarbejdet mellem de nuværende politi- og toldsamarbejdscentre (som det anbefales at omdøbe til fælles politi- og toldstationer) samt oprettelsen af en koordineringsplatform til fællesoperationer, som skal understøtte medlemsstaternes praktiske koordinering af det operative politisamarbejde.

Videre anbefales det, at medlemsstaterne sikrer en effektiv adgang til oplysninger og kommunikationsmidler for polititjenestemænd, som deltager i det grænseoverskridende operationelle politisamarbejde omfattet af henstillingen.

Udvikling af en fælles EU-politikultur

Endelig indeholder henstillingen også en række anbefalinger vedrørende fælles uddannelse og faglig udvikling relateret til grænseoverskridende operationelt politisamarbejde, herunder konkret til bl.a. udvekslingsprogrammer for politielever samt sprogkurser.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Rådet vedtager henstillinger og Europa-Parlamentet skal derfor ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Med henvisning til truslen fra alvorlig, grænseoverskridende kriminalitet har Kommissionen i forhold til nærhedsprincippet anført, at der er behov for en fælles EU-indsats for at løse disse udfordringer.

Kommissionen anfører videre, at EU er bedre rustet end de enkelte medlemsstater til at sikre sammenhæng i de foranstaltninger, der træffes på nationalt plan, afhjælpe forskelle i forskellige praksis, forebygge overlap og usikkerheder og i sidste ende sikre effektive modforanstaltninger mod grænseoverskridende kriminalitet.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen

Henstillingens forslag til afsnit 2 om grænseoverskridende forfølgelse, grænseoverskridende observation og fælles operationer er i dag dels reguleret i Schengenkonventionens artikel 40 og 41, der er inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 418 af 10. juni 1997 om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen, dels i bilaterale aftaler og bilaterale erklæringer mellem medlemslandene indgået som udfyldning og supplement til Schengenkonventionen. For Danmarks vedkommende kan der således henvises til aftale af 6. oktober 1999 mellem Kongeriget Danmarks regering og Kongeriget Sveriges regering om politimæssigt samarbejde i Øresundsregionen (gennemført ved lov nr. 318 af 9. maj) samt aftale af 21. marts 2001 mellem Kongeriget Danmarks regering og Forbundsrepublikken Tysklands regering om politimæssigt samarbejde i grænseområderne (gennemført ved bekendtgørelse nr. 9 af 26. marts 2001) samt Danmarks erklæringer over for Tyskland og Sverige vedrørende forfølgelsesvirksomhed ind i Danmark.

Det uskrevne grundlovsforbud

Både efter folkeretten og statsretten anses danske myndigheder som udgangspunkt for at være enekompetente til at udøve myndighedsbeføjelser inden for dansk territorium (det såkaldte uskrevne grundlovsforbud).

Det antages dog, at grundloven, herunder det uskrevne grundlovsforbud, ikke er til hinder for, at et fremmed lands myndigheder efter folkeretlig aftale om afgrænsning af de indbyrdes jurisdiktionsforhold opnår adgang til dansk territorium til at udøve visse beføjelser i forhold til personer mv., som også har en særlig tilknytning til det pågældende andet land. Vurderingen af sådanne såkaldte jurisdiktionsaftalers forhold til grundloven beror på den enkelte aftales formål og nærmere indhold, herunder karakteren og omfanget af de udenlandske myndigheders beføjelser på dansk område.

Som et eksempel på det kan nævnes den ovenfor omtalte lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen, hvorefter et medlemslands politi har fået adgang til i en afstand på op til 25 km fra den dansk-tyske grænse at observere og forfølge lovovertrædere på dansk territorium. Der er ikke tale om, at disse myndigheder kan foretage nogen form for fysisk magtanvendelse. Magtanvendelse på dansk territorium vil, bortset fra eventuelle tilfælde af nødværge, skulle foretages af dansk politi. Ordningen indebærer desuden ikke, at dansk politi afskæres fra at udøve de pågældende beføjelser, men alene at der etableres en parallel kompetence for andre medlemslands politi. Der kan endvidere peges på, at der vil være tale om beføjelser i forhold til lovovertrædelser, som har tilknytning til udlandet.

Det fremgår af pkt. 5 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget bag lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen (lovforslag nr. L 221 af 10. april 1997), at Justitsministeriet konkluderede, at konventionen kunne tiltrædes inden for rammerne af grundloven, idet der ikke med tiltrædelsen ville blive overladt beføjelser, som efter grundlovens § 20 kun kan overlades til mellemfolkelige myndigheder, til andre landes myndigheder. Ved vurderingen lagde Justitsministeriet bl.a. vægt på, at udenlandske myndigheder ikke kan foretage fysisk magtanvendelse i forbindelse med observation og forfølgelse på dansk territorium, dvs. at magtanvendelse på dansk territorium, bortset fra eventuelle tilfælde af nødværge, vil skulle foretages af dansk politi. Ud over karakteren af beføjelserne lagde Justitsministeriet endvidere vægt på, at retten for et andet medlemslands politi til at fortsætte en forfølgelse kun gælder i en afstand på op til 25 km fra den dansk-tyske grænse, og at de danske myndigheder efter konventionen når som helst kan forlange observationen indstillet.

7. Konsekvenser

Forslaget til henstilling har i sig selv hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet, men da det udgør en udbygning af Schengenreglerne, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af henstillingen skulle meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre denne. Henstillingen er ikke juridisk bindende.

Såfremt henstillingen vedtages, og Danmark beslutter at gennemføre den, vil henstillingen kunne medføre både lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Disse vil i givet fald blive vurderet særskilt i den forbindelse, herunder i lyset af det uskrevne grundlovsforbud. Det er på det foreliggende grundlag vurderingen, at dele af henstillingen ikke vil kunne gennemføres inden for rammerne af det uskrevne grundlovsforbud. Det gør sig navnlig gældende for så vidt angår anbefalingen om, at polititjenestemænd fra andre medlemsstater skal kunne standse, anholde eller midlertidigt tilbageholde en mistænkt (herunder ved hjælp af tvang og fysisk vold), og anbefalingen om, at medlemsstaterne i tilfælde af fælles operationer tillader polititjenestemænd fra andre medlemsstater at foretage identitetskontrol og pågribe enhver person, der forsøger at undgå identitetskontrol. Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke fremgår af forslaget, at magtanvendelse fra udenlandske polititjenestemænd i disse tilfælde vil skulle ske under dansk ledelse og kontrol. Den nærmere betydning af henstillingens bestemmelse om, at tjenestevåben også kan anvendes i tilfælde, hvor det er til forsvaret af andre i forhold til en evt. udvidelse af det danske nødværgebegreb vil i den forbindelse også skulle afklares.

Det bemærkes, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte myndigheders eksisterende bevillingsramme, *jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.*

8. Høring

Forslaget og grund- og nærhedsnotatet har været sendt i høring hos Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

Politiforbundet bakker overordnet op om initiativer, som har til formål at styrke de retshåndhavende myndigheders muligheder for at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet. Omvendt giver Politiforbundet udtryk for at være yderst betænkelig ved ethvert tiltag, som indebærer (øget) adgang for udenlandske myndigheders medarbejdere til at foretage egentlige efterforskningskridt eller gennemføre tvangsindgreb i retshåndhævelsesøjemed på den danske stats territorium.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Regeringen er umiddelbart positivt indstillet over for initiativer, der sigter på at forbedre det europæiske politisamarbejde. Det er imidlertid centralt for regeringen, at det uskrevne grundlovsforbud respekteres, og regeringen vil derfor arbejde for at sikre, at henstillingen ikke går udover, hvad der kan rummes inden for rammerne heraf. Regeringen ser i øvrigt positivt på valget af retsakt, idet en henstilling ikke er juridisk bindende.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.