



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 16. september 2010
Kontor: Det Internationale
Kontor
Dok.: HLL40443

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Forslaget til direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager har til formål at indføre et samlet system til indsamling og fremskaffelse af bevismateriale, der befinder sig i en anden medlemsstat, i forbindelse med straffesager. Forslaget er baseret på princippet om gensidig anerkendelse og indebærer, at en medlemsstat (udstedelsesstaten) kan anmode en anden medlemsstat (fuldbyrdesstaten) om at foretage et bestemt efterforskningskridt. Der indføres som udgangspunkt en pligt for medlemsstaterne til at anerkende og fuldbyrde en europæisk efterforskningskendelse uden yderligere formaliteter, medmindre staten kan påberåbe sig en af de angivne afslagsgrunde. Forslaget giver endvidere mulighed for i visse situationer at foretage et andet efterforskningskridt end det, der anmodes om. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og forslaget har derfor ikke lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser. Forslaget er fremsat af 7 medlemsstater i fællesskab. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side finder man på nuværende tidspunkt – hvor den igangsatte høring ikke er afsluttet – ikke at burde tage endelig stilling til forslaget. Danmark er dog umiddelbart positiv over for forslaget.

1. Baggrund

Ifølge det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender (Stockholmprogrammet), som medlemsstaterne vedtog i december 2009, bør der arbejdes hen imod etableringen af et samlet system for fremskaf-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

felse af bevismateriale i straffesager baseret på princippet om gensidig anerkendelse.

På den baggrund har Belgien, Bulgarien, Estland, Slovenien, Spanien, Sverige og Østrig taget initiativ til at fremsætte et forslag til direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager.

Direktivforslaget behandles efter den almindelige beslutningsprocedure, hvilket indebærer, at Europa-Parlamentet og Rådet skal vedtage forslaget.

Det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), 3. del, afsnit V. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder således anvendelse.

Ifølge protokollens artikel 1 deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, og ifølge artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

En eventuel gennemførelse af forslaget er derfor ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget til direktiv, der er fremsat efter artikel 82 i TEUF, har på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse til formål at indføre et enkelt og samlet system til indsamling og fremskaffelse af bevismateriale, der befinder sig i en anden medlemsstat, i forbindelse med straffesager.

Direktivforslaget fastlægger regler for fremsættelse, anerkendelse og fuldbyrdelse af anmodninger mellem medlemsstaterne om indsamling eller fremskaffelse af bevismateriale.

Direktivforslaget dækker langt de fleste typer efterforskningsforanstaltninger. Visse efterforskningskridt mv. som f.eks. oprettelse af fælles ef-

terforskningshold, efterforskningsholds indsamling af bevismateriale og visse særlige former for aflytning af telekommunikation er dog ikke omfattet af forslaget's anvendelsesområde.

Inden for direktivforslaget's anvendelsesområde vil reglerne om den europæiske efterforskningskendelse i vidt omfang erstatte de tilsvarende bestemmelser i Den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp (retshjælpskonventionen) med tilhørende tillægsprotokoller, Schengen-konventionen af 19. juni 1990, Den europæiske konvention om gensidig retshjælp fra 2000 og rammeafgørelse 2003/577/RIA om indefrysning af formuegoder og bevismateriale. Endvidere lægges der op til, at rammeafgørelsen 2008/978/RIA om den europæiske bevissikringskendelse ophæves.

Efter forslaget udstedes en europæisk efterforskningskendelse af de myndigheder, der efter national ret i udstedelsesstaten er kompetente til at foretage bevisoptagelse.

Forslaget indebærer, at der som udgangspunkt indføres en pligt for fuldbyrdesstaten til at anerkende og fuldbyrde den europæiske efterforskningskendelse på samme måde og på de samme betingelser, som hvis anmodningen kom fra en myndighed i fuldbyrdesstaten.

Efter forslaget kan anmodningen om anerkendelse og fuldbyrdelse dog afslås i en række nærmere opregnede tilfælde (fakultative afslagsgrunde). Forslaget giver endvidere mulighed for i visse tilfælde at anvende en anden efterforskningsforanstaltning end den, der er anmodet om, og der åbnes mulighed for i visse tilfælde at udsætte anerkendelsen og fuldbyrdelsen af en anmodning.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

Med forslaget lægges der op til, at en europæisk efterforskningskendelse skal indeholde en anmodning om, at fuldbyrdesstaten foretager en bestemt efterforskningsforanstaltning. Fuldbyrdelsen bør i videst muligt omfang ske i overensstemmelse med de eventuelle procedurer og formkrav, som udstedelsesstaten har angivet.

Fuldbyrdesstaten har i en række tilfælde mulighed for at benytte en anden efterforskningsforanstaltning end den, der er anmodet om. Det gælder, hvis den pågældende efterforskningsforanstaltning ikke findes i fuldbyrdesstatens lovgivning, hvis anvendelsen af foranstaltningen i fuldbyrdesstatens lovgivning er begrænset til en særlig liste eller kate-

gori af lovovertrædelser, der ikke omfatter den lovovertrædelse, der ligger til grund for efterforskningskendelsen, og hvis en anden foranstaltning, der kan gennemføres med mindre indgribende midler, vil medføre samme resultat.

Forslaget indeholder en række (fakultative) afslagsgrunde, hvorefter fuldbyrdelsesstaten kan afslå at anerkende og fuldbyrde en efterforskningskendelse fra en anden medlemsstat. Det drejer sig bl.a. om tilfælde, hvor foranstaltningen ikke kan fuldbyrdes på grund af immunitet, og hvor fuldbyrdelsen vil skade vigtige nationale sikkerhedsinteresser. Der foreslås desuden indført en række afslagsgrunde vedrørende midlertidig overførsel af varetægtsfængslede, afhøring via telekommunikation, oplysninger om bankkonti og i forhold til løbende indsamling af bevismateriale.

Fuldbyrdelsesstaten kan endvidere udsætte anerkendelsen eller fuldbyrdelsen, såfremt en igangværende efterforskning vil kunne påvirkes, eller hvis bevismaterialet benyttes i forbindelse med andre sager.

Direktivforslaget fastsætter en række tidsfrister for anerkendelse og fuldbyrdelse af efterforskningskendelser. Fuldbyrdelsesstaten har pligt til at underrette udstedelsesstaten i tilfælde af overskridelse af fristerne.

Direktivforslaget forpligter fuldbyrdelsesstaten til uden unødigt forsinkelse at overføre bevismateriale, der er omfattet af en europæisk efterforskningskendelse, til udstedelsesstaten.

Herudover indeholder forslaget en række regler af mere teknisk og proceduremæssig karakter, herunder om indholdet af en europæisk efterforskningskendelse, udpegelse af kompetente myndigheder, sprog, fremsendelse, retsmidler, forholdet til andre bilaterale og multilaterale aftaler samt tidspunktet for gennemførelse af forslaget.

3. Gældende dansk ret

3.1. Retsplejeloven

Retsplejeloven indeholder enkelte bestemmelser, der direkte tager sigte på sager om gensidig retshjælp. Det drejer sig bl.a. om retsplejelovens § 190, hvorefter lovens regler også finder anvendelse på vidneafhøringer, der gennemføres efter begæring af en udenlandsk myndighed. Det fremgår af bestemmelsen, at en anmodning om iagttagelse af en særlig form

eller fremgangsmåde så vidt muligt bør imødekommes, medmindre dette vil være åbenbart uforeneligt med landets retsorden. Bestemmelsen indeholder også mulighed for afhøringer fra udlandet ved anvendelse af telekommunikation (f.eks. videoafhøring).

Efterforskningskridt, der gennemføres i Danmark på baggrund af en udenlandsk anmodning, foretages på grundlag af en analog anvendelse af de relevante bestemmelser i retsplejeloven. En udenlandsk anmodning om efterforskning, herunder ransagning, beslaglæggelse og edition, kan således imødekommes, hvis det pågældende efterforskningskridt ville kunne gennemføres i forbindelse med en tilsvarende national strafferetlig efterforskning. Dette indebærer bl.a., at anmodninger fra udenlandske myndigheder om gennemførelse af efterforskningskridt, der kræver rettens medvirken, alene vil kunne imødekommes, hvis det forhold, der ligger til grund for den udenlandske anmodning om bistand, er strafbart efter dansk lovgivning (krav om dobbelt strafbarhed). Derimod stilles der ikke et sådant krav om dobbelt strafbarhed for så vidt angår foranstaltninger, som ikke har karakter af tvangsindgreb (f.eks. en anmodning fra en udenlandsk myndighed om, at der sker forkyndelse af en indkaldelse til en udenlandsk retssag for en person, der er bosiddende i Danmark).

Det forhold, at retsplejeloven anvendes analogt i forbindelse med behandlingen af anmodninger om gensidig retshjælp i straffesager, indebærer endvidere, at anmodninger fra Danmark til udenlandske myndigheder om gennemførelse af efterforskningskridt, der ville kræve rettens medvirken, hvis det pågældende efterforskningskridt skulle gennemføres her i landet, tillige skal forelægges for en dansk domstol, forinden der fremsættes anmodning over for de udenlandske myndigheder.

3.2. Den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp (retshjælpskonventionen)

Danmark deltager i den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager og tillægsprotokollerne til konventionen af henholdsvis 17. marts 1978 og 8. november 2001. Konventionen indeholder bl.a. regler om indsamling og fremskaffelse af bevismateriale, der befinder sig i en anden medlemsstat, i forbindelse med straffesager. Efter konventionen forpligter staterne sig til i videst muligt omfang at yde hinanden bistand med henblik på retsforfølgning af forbrydelser, men konventionen indeholder tillige en række afvisningsgrunde, herunder en generel afvisningsgrund med henvisning til den anmodede stats alminde-

lige retsprincipper. Konventionen indeholder ingen tidsfrister for behandlingen af anmodninger i medfør af konventionen.

3.3. Schengen-konventionen af 19. juni 1990

Schengen-konventionen af 19. juni 1990 indeholder regler, der viderefører og udvider anvendelsesområdet for gensidig retshjælp i forhold til retshjælpskonventionen fra 1959 til bl.a. også at omfatte sager om straflovsovertrædelser, der kan afgøres af administrative myndigheder. Endvidere indeholder Schengen-konventionen bl.a. regler om fremsendelse af retsdokumenter, hvorefter dokumenter som hovedregel skal fremsendes direkte mellem de kompetente myndigheder. Danmark har ved lov nr. 418 af 10. juni 1997, som senest ændret ved lov nr. 521 af 6. juni 2007, gennemført Schengen-konventionen i dansk ret.

3.4. Den europæiske konvention om gensidig retshjælp fra 2000 (EU-retshjælpskonventionen)

EU-medlemsstaterne har vedtaget den europæiske konvention af 29. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem medlemsstaterne og en tillægsprotokol hertil, der dels supplerer bestemmelserne i retshjælpskonventionen og Schengen-konventionen, dels letter anvendelsen af disse konventioner. EU-retshjælpskonventionen indeholder bl.a. regler om midlertidig overførsel af fængslede personer med henblik på efterforskning, video- og telekonference, kontrollerede leverancer, fælles efterforskningshold, diskrete undersøgelser og aflytning af telekommunikation. Danmark har ved lov nr. 258 af 8. maj 2002 gennemført EU-retshjælpskonventionen i dansk ret.

3.5. Rammeafgørelse 2003/577/RIA om indefrysning af formuegoder og bevismateriale

Danmark har ved lov nr. 1434 af 22. december 2004 om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union gennemført rammeafgørelse 2003/577/RIA om indefrysning af formuegoder og bevismateriale.

Rammeafgørelsen bygger på princippet om gensidig anerkendelse, hvilket indebærer pligt for en medlemsstat til at anerkende og gennemføre afgørelsen uden yderligere formaliteter og på samme måde, som hvis der havde været tale om en national afgørelse, medmindre fuldbyrdelsesstaten kan påberåbe sig en af de angivne afslagsgrunde.

Rammeafgørelsen vedrører foreløbige retsskridt, der skal forhindre destruktion, ændring, flytning, overførsel eller afhændelse af et bevismiddel. En anmodning om konfiskation i henhold til rammeafgørelsen skal således suppleres af en anmodning i medfør af de almindelige regler om gensidig retshjælp, såfremt bevismaterialet efterfølgende ønskes overført til udstedelsesstaten.

3.6. Rammeafgørelse 2008/978/RIA om den europæiske bevissikringskendelse

Danmark har ved lov nr. 347 af 14. maj 2008 gennemført rammeafgørelse 2008/978/RIA om den europæiske bevissikringskendelse. Loven er endnu ikke sat i kraft.

Rammeafgørelsen vedrører fremskaffelse og overførsel af bevismaterialer, som allerede eksisterer på tidspunktet for anmodningen fremsendelse.

Rammeafgørelsen bygger også på princippet om gensidig anerkendelse, hvilket indebærer pligt for en medlemsstat til at anerkende og gennemføre afgørelsen uden yderligere formaliteter og på samme måde, som hvis der havde været tale om en national afgørelse, medmindre fuldbyrdesstaten kan påberåbe sig en af de angivne afslagsgrunde.

3.7. Øvrige internationale konventioner

Danmark deltager endvidere i en række andre konventioner, der indeholder bestemmelser om gensidig retshjælp i straffesager. Det drejer sig bl.a. om den europæiske konvention af 8. november 1990 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold og FN's konvention af 20. december 1988 om ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer. Det følger af konventionerne, at anmodninger om retshjælp som hovedregel skal fremsendes mellem de centrale myndigheder, men at anmodninger i hastende tilfælde vil kunne fremsendes mellem de judicielle myndigheder (f.eks. den danske anklagemyndighed).

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er som nævnt fremsat efter TEUF, 3. del, afsnit V, og er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivet, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Hvis forslaget til direktiv fandt anvendelse i Danmark, vurderes gennemførelsen af forslaget at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet en gennemførelse i givet fald bl.a. ville kræve ændringer i lov nr. 1434 af 22. december 2004 om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union og retsplejeloven.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Hvis forslaget til direktiv fandt anvendelse i Danmark, skønnes det ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af offentlige anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Danske Advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening og Retssikkerhedsfonden.

Justitsministeriet har fastsat høringsfristen til den 14. oktober 2010.

6. Nærhedsprincippet

Forslagsstillerne har om nærhedsprincippet anført, at formålet med forslaget – gensidig anerkendelse af afgørelser truffet for at indsamle bevismateriale – ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af de enkelte medlemsstater som følge af den grænseoverskridende karakter af de omfattede sager. Målet kan derfor bedre nås på EU-plan.

Regeringens foreløbige vurdering er, at forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet. Regeringen kan i den forbindelse tilslutte sig forslagsstillerens betragtninger.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget er fremsat på initiativ af Belgien, Bulgarien, Estland, Slovenien, Spanien, Sverige og Østrig. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side finder man på nuværende tidspunkt – hvor den igangsatte høring ikke er afsluttet – ikke at burde tage endelig stilling til forslaget. Man er dog umiddelbart positiv over for forslaget.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – til Folketingets Retsudvalg.