

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

22. november 2004

Med henblik på mødet i Folketingets Europaudvalg den 26. november 2004 – dagsordenspunkt
rådsmøde (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) samt møde i Det Blandede Udvalg
på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 2.-3. december 2004 – vedlægges
Justitsministeriets supplerende notater vedrørende dagsordenspunkterne 27, 28 og 29.

Kære udenrigsminister.

Vedlagt sender jeg et supplerende aktuelt notat vedrørende tre sager, der forventes behandlet på råds-mødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2004, idet jeg skal anmode om, at materialet oversendes til Folketingets Europaudvalg.

Det bemærkes, at det aktuelle notat ligeledes vil blive oversendt til Folketingets Retsudvalg.

Med venlig hilsen

Supplerende oversigt over aktuelle notater vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområde, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) og mødet i de blandede udvalg på ministerniveau med deltagelse af henholdsvis Norge og Island og af Schweiz den 2.-3. december 2004.

Side:

2-15	Dagsordenspunkt 27	Rammeafgørelse om logning af data om teletrafik
16-18	Dagsordenspunkt 28	Forberedelse af møde på ministerniveau (retlige og indre anliggender) med landene i det vestlige Balkan, 3. december 2004
19-33	Dagsordenspunkt 29	Rammeafgørelse om styrkelse af strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe

Dagsordenspunkt 27: Rammeafgørelse om logning af data om teletrafik

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

1. Baggrund

På sit møde i december måned 1998 godkendte Det Europæiske Råd en handlingsplan udarbejdet af Rådet og Kommissionen med henblik på gennemførelse af Amsterdam-traktatens bestemmelser om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Et af formålene med planen var, at der gennem fælles handling inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde skal iværksættes en intensiveret indsats for bl.a. at forebygge og bekæmpe organiseret kriminalitet, navnlig terrorisme, menneskehandel, overgreb mod børn, ulovlig våbenhandel, korruption samt svig.

Af handlingsplanen fremgår det bl.a., at prioritet bør gives til en indsats inden for området for højteknologikriminalitet. En sådan indsats er også (efterfølgende) efterlyst i bl.a. konklusionerne fra Det Europæiske Råds møder i henholdsvis Tammersfors den 15.-16. oktober 1999 og i Santa Maria da Feira den 19.-20. juni 2000 samt i Europa-Parlamentets beslutning af 19. maj 2000.

Senest er nødvendigheden af at vedtage regler for tjenesteudbyderes lagring af kommunikationsdata fremhævet af Det Europæiske Råd i en erklæring af 25. marts 2004 om bekæmpelse af terrorisme. I erklæringen pålægges Rådet at vedtage sådanne regler inden juni 2005.

På denne baggrund har en række medlemsstater (Frankrig, Irland, Storbritannien og Sverige) fremlagt et forslag til rammeafgørelse om opbevaring af data, der behandles og lagres i forbindelse med levering af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester, og af data, der findes i offentlige kommunikationsnet, med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge kriminalitet og strafbare handlinger, herunder terrorisme (fremover benævnt rammeafgørelse om logning af data om teletrafik).

Det nederlandske formandskab har forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. november 2004 taget punktet om rammeafgørelsen om logning af data om teletrafik af dagsordenen.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2. – 3. december 2004 må det forventes, at rådet skal behandle de spørgsmål, som der var lagt op til skulle behandles på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. november 2004. Det må på denne baggrund forventes, at Rådet skal behandle spørgsmålet om, hvorvidt pligten til at lagre data om teletrafik alene skal gælde i de tilfælde, hvor sådanne oplysninger allerede opbevares af udbyderne i forretningsmæssigt øjemed, eller om opbevaringspligten skal omfatte al trafikdata, der genereres og lagres af udbyderne. Endvidere forventes det, at Rådet skal behandle spørgsmålet om, hvorvidt opbevaringspligten alene skal omfatte data, som vil kunne være af betydning for efterforskning, afsløring og strafforfølgning af visse former for kriminalitet, eller om opbevaringspligten skal gælde for alle former for lovovertrædelser.

2. Indhold

Forslaget til rammeafgørelse om logning af data om teletrafik er udarbejdet med hjemmel i artikel 31, stk. 1, litra c (om sikring af forenelighed mellem medlemsstaternes gældende regler med henblik på at forbedre det retlige samarbejde i kriminalsager), og artikel 34, stk. 2, litra b (om vedtagelse af rammeafgørelser), i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

Siden fremlæggelsen af det oprindelige forslag har det nederlandske formandskab på baggrund af drøftelser i arbejdsgruppen vedrørende strafferetligt samarbejde den 14. oktober 2004 fremlagt et revideret udkast til rammeafgørelse. De væsentligste ændringer i forhold til det oprindelige forslag er i det følgende markeret med fed.

Forslaget har ifølge præamblen samt artikel 1 og 3 til formål at lette det retlige samarbejde i kriminalsager gennem en indbyrdes tilnærmelse (harmonisering) af medlemsstaternes lovgivning om opbevaring af data, der behandles og lagres af leverandører af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller et offentligt kommunikationsnet. Sigtet med forslaget er således at sikre, at de retshåndhavende myndigheder i medlemsstaterne – inden for rammerne af de almindelige principper om databeskyttelse – gives mulighed for at inddrage data om teletrafik i forebyggelsen, efterforskningen, afsløringen og strafforfølgnen af kriminalitet.

Omfattet af forslaget er således data, der frembringes i forbindelse med en kommunikation (jf. nærmere herom nedenfor), mens rammeafgørelsen som udgangspunkt ikke finder anvendelse på oplysninger, der udgør selve indholdet af en kommunikation, herunder informationer, der søges gennem et elektronisk kommunikationsnet. Sådanne oplysninger vil således efter forslaget kunne undtages i forbindelse med gennemførelsen af rammeafgørelsen i national lovgivning, se herved artikel 1, stk. 2. **I det reviderede udkast til rammeafgørelse foreslås det – med henblik på at fjerne enhver tvivl – at det udtrykkeligt skal fremgå af artikel 1, stk. 2, at rammeafgørelsen ikke omfatter selve indholdet af en kommunikation.**

Medlemsstaterne vil endvidere kunne beslutte, at der ikke skal gælde en registrerings- og opbevaringspligt, når formålet med at opbevare data er at forebygge kriminalitet, jf. artikel 1, stk. 3. **Denne bestemmelse (og artikel 1, stk. 1) forventes efter det reviderede udkast ændret, således at det fastsættes, at rammeafgørelsens bestemmelser ikke griber ind i nationale regler om logning af trafikdata med henblik på forebyggelse af kriminalitet.**

Uden for rammeafgørelsens anvendelsesområde falder desuden regler (i national ret) om overvågning, aflytning eller optagelse af telekommunikation, og rammeafgørelsen regulerer således ikke adgangen til data på transmissionstidspunktet. Rammeafgørelsen omfatter heller ikke aktiviteter, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvaret eller statens sikkerhed, og den berører endelig ikke nationale regler for opbevaring af de typer data, som leverandørerne af kommunikationstjenester ikke lagrer i forretningsmæssigt øjemed. Der henvises til artikel 1, stk. 4.

Af det anførte følger, at rammeafgørelsens regler finder anvendelse på registrering og opbevaring af visse typer af data, der allerede er behandlet og lagret med henblik på fakturering eller i kommercielt eller andet legitimt øjemed, i en vis periode for at tage højde for, at der kan blive brug for dem i en fremtidig efterforskning mv. **Dette er i det reviderede udkast til rammeafgørelse understreget ved, at der i den foreslåede artikel 1, stk. 1, tales om fortsat opbevaring.**

De typer af data, som rammeafgørelsen omfatter, er trafikdata og lokaliseringsdata (som omhandlet i artikel 2 i direktiv 2002/58/EF) samt de oplysninger om abonnenter og brugere, der er knyttet til sådanne data, se herved artikel 2, stk. 1.

Ved "trafikdata" forstås data, som behandles med henblik på overføring af kommunikation i et elektronisk kommunikationsnet, og ved "lokaliseringsdata" forstås data, som behandles i et elektronisk kommunikationsnet og angiver en geografisk placering af terminaludstyret. "Brugeroplysninger" defineres som oplysninger om fysiske personer, som anvender en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste i privat eller forretningsmæssigt øjemed uden nødvendigvis at abonnere på den pågældende tjeneste, og "abonnentsoplysninger" defineres som oplysninger om fysiske personer, som abonnerer på en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste i privat eller forretningsmæssigt øjemed uden nødvendigvis at anvende den pågældende tjeneste.

Inden for disse kategorier af data er det nærmere præciseret i forslaget artikel 2, stk. 2 og 3, hvilke former for (kommunikations)data og hvilke (kommunikations)tjenester rammeafgørelsen omfatter.

Af forslaget artikel 2, stk. 2, følger det, at rammeafgørelsen omfatter data, der er nødvendige for at spore og identificere en kommunikations oprindelse, herunder personoplysninger, adresseoplysninger og oplysninger, der viser, hvilke tjenester der abonneres på, data, der er nødvendige for at fastslå en kommunikations rutning og bestemmelsessted, data, der er nødvendige for at fastslå tidspunkt og dato for en kommunikation samt kommunikationens varighed, data, der er nødvendige for at identificere den berørte telekommunikation, data, der er nødvendige for at identificere kommunikationsudstyret samt data, der er nødvendige for at foretage en lokalisering af kommunikationen ved dens begyndelse og under hele dens varighed.

For så vidt angår (kommunikations)tjenesterne omfatter rammeafgørelsen ifølge artikel 2, stk. 3, data, der frembringes af tjenester, der leveres via telefoni (dog ikke sms, elektroniske medietjenester og multimedie-meddelelses-tjenester, medmindre disse leveres som led i en telefonitjeneste) og internet-protokoller, herunder e-mail, voice over IP, WWW, FTP, NNTP, HTTP, voice over bredbånd samt undersæt af IP-numre - NAT-data.

Det er endvidere præciseret i forslaget artikel 2, stk. 4, at fremtidig teknologisk udvikling, der gør det lettere at overføre kommunikation, ligeledes falder ind under rammeafgørelsens anvendelsesområde. **Bestemmelserne i artikel 2, stk. 3 og 4, er i det reviderede udkast til rammeafgørelse flyttet op som en ny artikel 1a, dog uden at der herved er sket indholdsmæssige ændringer i bestemmelserne.**

For så vidt angår den tidsmæssige udstrækning af dataopbevaringen, fastsætter rammeafgårelsen, at dette skal ske i mindst 12 måneder og højst 36 måneder efter frembringelsen af de pågældende data. Medlemsstaterne kan fastsætte en længere opbevaringstid efter nationale kriterier, hvis en sådan opbevaring er nødvendig, passende og forholdsmæssig i et demokratisk samfund, jf. artikel 4, stk. 1.

Herudover vil medlemsstaterne efter artikel 4, stk. 2, kunne beslutte at fravige de nævnte opbevaringstider for så vidt angår kommunikationsdata (som defineret i artikel 2, stk. 2), der er frembragt under anvendelse af andre former for kommunikationstjenester end telefoni, dvs. ved hjælp af sms, elektroniske medietjenester, multimedie-meddelelsetjenester (der leveres som led i en telefonitjeneste) samt internet-protokoller. **Efter det reviderede udkast til rammeafgårelse foreslås det, at tidsfristen for opbevaring af data fastsættes til 12 måneder med mulighed for, at de enkelte medlemsstater kan fastsætte længere henholdsvis kortere frister i national ret. Betingelserne for at fastsætte en længere opbevaringsfrist er, at en sådan opbevaring er nødvendig, hensigtsmæssig og proportionel i et demokratisk samfund. En kortere frist kan efter forslaget fastsættes, hvis fristen på 12 måneder ikke findes acceptabel ifølge nationale procedurer.**

Anmodninger fra en medlemsstat til en anden medlemsstat om adgang til data skal ifølge artikel 5 fremsættes og besvares i overensstemmelse med de instrumenter vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager, der er vedtaget i henhold til afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union (TEU). Den anmodede medlemsstat kan stille de samme betingelser for at give sit samtykke til en sådan anmodning om dataadgang, som den ville stille i en tilsvarende national sag. **Bestemmelsen er ikke medtaget i det reviderede udkast til rammeafgårelse.**

Forslaget indeholder herudover en række databeskyttelsesmæssige krav til opbevaringen af data, jf. artikel 6 og 7.

Efter rammeafgårelsens artikel 6 stilles der krav om, at medlemsstaterne sikrer, at data, der opbevares i medfør af rammeafgårelsen, som et minimum er underlagt en række nærmere angivne databeskyttelsesprincipper, og at der er adgang til retsmidler i overensstemmelse med reglerne i det almindelige persondatadirektiv (direktiv 95/46/EF – kapitel 3).

De databeskyttelsesprincipper – der som i minimum skal gælde – er følgende:

- Der skal være adgang til data for kompetente myndigheder fra sag til sag til udtrykkeligt angivne legitime formål i overensstemmelse med national lovgivning, og data må ikke behandles videre på en måde, som er uforenelig med disse formål.
- Dataene skal være hensigtsmæssige og relevante og må ikke være mere omfattende end krævet til opfyldelse af de formål, der begrundes adgangen til dem. Dataene skal behandles rimeligt og lovligt.

- Data, som kompetente myndigheder får adgang til, skal opbevares på en måde, der ikke giver mulighed for at identificere de personer, dataene vedrører, længe end det er nødvendigt af hensyn til de formål, som lå til grund for indsamlingen af dataene, eller som ligger til grund for en videre behandling.
- Fortrolighed og integritet skal sikres.
- Data, som der gives adgang til, skal være korrekte, og der skal tages ethvert rimeligt skridt til at sikre, at personoplysninger, der er urigtige i forhold til det formål, som lå til grund for indsamlingen af dataene, eller som ligger til grund for en videre behandling, slettes eller berigtiges.

Herudover stilles der efter forslaget artikel 7 krav om, at data, der opbevares på grundlag af rammeafgørelsen, som et minimum (også) er underlagt de i det følgende nævnte principper for (fysisk) datasikkerhed, idet der i den forbindelse skal tages hensyn til artikel 4 i direktiv 2002/58/EF (om databeskyttelse inden for telekommunikation):

- De opbevarede data skal være af samme kvalitet som dem, der findes på nettet.
- Dataene skal være omfattet af de fornødne tekniske og organisatoriske foranstaltninger, så de er beskyttet mod hændelig eller ulovlig tilintetgørelse eller mod hændeligt tab, mod forringelse, ubeføjet udbredelse eller ikke-autoriseret adgang samt mod enhver anden form for ulovlig behandling.
- Samtlige data skal tilintetgøres ved udløbet af opbevaringstiden, bortset fra data, der har været givet adgang til, og som i denne forbindelse er blevet gemt.
- Hver medlemsstat fastsætter regler i sin nationale lovgivning om den fremgangsmåde, der skal følges for at få adgang til opbevarede data og for at gemme data, der har været givet adgang til.

Af den ovennævnte artikel 4 i direktiv 2002/58/EF følger, at udbyderen af en offentligt tilgængelig kommunikationstjeneste skal træffe passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at beskytte sine tjenester. I de tilfælde, hvor der er særlig risiko for brud på netsikkerheden, skal udbyderen informere abonnenterne herom samt om hvorledes sådanne brud kan forebygges.

Forslaget indeholder endelig bestemmelser om gennemførelse og ikrafttræden af rammeafgørelsen, jf. artikel 8 og 9.

3. Europa-Parlamentet

Forslaget har endnu ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

4. Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

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, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Amnesty International og Institut for Mennekerettigheder.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet og Institut for Mennekerettigheder.

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet i Danmark og Landsforeningen af beskikkede advokater har oplyst, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

Rigsadvokaten har anført, at han finder det væsentligt at tilstræbe, at man i samtlige EU-medlemsstater i rimeligt omfang sikrer logning af data om teletrafik med henblik på efterforskning og retsforfølgning i straffesager, og således at disse data som udgangspunkt kan benyttes også under sager i andre stater end der, hvor data er lagret. Teletrafikdata vil således ofte være af afgørende betydning som bevismidler under domsforhandlinger, og vil ikke sjældent være af større bevismæssig værdi end f.eks. vidneforklaringer om kontakter mellem relevante personernes bevægelsesmønstre i øvrigt.

Rigsadvokaten har ikke i øvrigt bemærkninger til forslaget, men henviser dog til sin udtalelse af 13. maj 2004 om udkastet til bekendtgørelse og vejledning på området. Rigsadvokaten bemærker i den forbindelse, at han i forhold til forslaget til rammeafgørelse må tage samme forbehold som i forhold til udkastet til bekendtgørelse og vejledning, idet rigsadvokaturen ikke har den tekniske indsigt, som gør, at det med sikkerhed kan vurderes, om reglerne i forslaget til rammeafgørelse i alle tilfælde vil sikre, at der sker registrering og opbevaring af oplysninger, der er relevante for politiets efterforskning.

Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet har tilsluttet sig Rigsadvokatens bemærkninger.

Politidirektøren i København har anført, at det utvivlsomt vil lette efterforskningen af grænseoverskridende kriminalitet, hvis der udfærdiges en rammeafgørelse om opbevaring af data fra telekommunikation, således at medlemslandenes regler på området nærmere koordineres.

Politidirektøren i København foreslår, at anvendelsesområdet for forslaget udvides til også at omfatte abonnementsoplysninger om juridiske personer. Endelig peges der på, at det forekommer uklart, hvor meget der skal registreres efter forslaget til rammeafgørelse, men at dette umiddelbart forekommer mere vidtgående med hensyn til registrering af brugeroplysninger end ministeriets tidligere udsendte udkast til bekendtgørelse om telenet- og teletjenesteudbydernes registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik.

Advokatrådet anfører bl.a., at en konsekvens af forslaget vil være, at leverandører/udbydere i betydeligt omfang vil komme til at registrere og opbevare store mængder af data. Ud over de økonomiske konsekvenser, der vil være forbundet med en sådan dataophobning, henviser Advokatrådet til persondatalovens § 5, stk. 3, hvis formål netop er at undgå unødigt datophobning. Vedrørende dataopbevaringstiden bemærker Advokatrådet, at der i retsplejelovens § 786, stk. 4, er indsat en revisionsbestemmelse med henblik på, at længden af opbevaringstiden kan tages op til fornyet overvejelse. Såfremt rammeafgørelsen vedtages, vil denne revisionsbestemmelse blive illusorisk. I forbindelse med forhandlingerne bør der gøres opmærksom herpå, ligesom der bør søges tilvejebragt erfaringsmateriale, der kan afklare, hvorvidt en opbevaringstid på op til 36 måneder er påkrævet.

Med henvisning til betragtning 5 i forslaget bemærker Advokatrådet, at det her anførte, hvorefter indholdsdata som udgangspunkt ikke er omfattet af rammeafgørelsen, forekommer at være i modstrid med forslagets artikel 1, stk. 2, hvoraf det fremgår, at indholdsdata kan undtages fra rammeafgørelsen i forbindelse med gennemførelse i national lovgivning.

Advokatrådet anfører endvidere, at det i relation til forslagets artikel 6 og 7 vedrørende databehandlingsskik og sikkerhedsforanstaltninger mv. forekommer noget uklart, hvem de enkelte bestemmelser retter sig imod, ligesom det synes uklart, hvem der er dataansvarlig i forhold til opbevaring af data, der er blevet givet adgang til. Med hensyn til spørgsmålet om effektivt tilsyn er det efter Advokatrådets opfattelse vigtigt at få afklaret, hvad forslagets artikel 6 og 7 tilsigter at regulere, ligesom det er vigtigt at få dataansvaret fastlagt.

Advokatrådet understreger afslutningsvist, at forslaget har meget vidtrækkende konsekvenser i forhold til dansk lovgivning. Det er derfor vigtigt, at der inden en eventuel vedtagelse af forslaget gennemføres en analyse af de lovgivningsmæssige konsekvenser heraf.

Datatilsynet bemærker indledningsvis, at tilsynet er enig med Justitsministeriet i, at forslaget til rammeafgørelse ikke indeholder krav til databeskyttelse, som ligger ud over gældende dansk lovgivning. Det er imidlertid Datatilsynets vurdering, at forslaget til rammeafgørelse i lighed med tidligere lovgivningsinitiativer på området

rejser spørgsmål af databeskyttelsesretlig karakter. Det drejer sig om spørgsmål vedrørende formålsbestemthed og dataophobning samt overvejelser i forhold til den konkrete fastsættelse af opbevaringstid, adskillelsen af indholdsdata fra kommunikationsdata, datasikkerhed og tilsyn med oplysningerne.

I overensstemmelse med sine tidligere udtalelser fastholder Datatilsynet, at udbydere af telekommunikation mv. ikke i henhold til persondatalovens regler kan registrere og opbevare oplysninger alene med henblik på politiets retshåndhævelse, dvs. med den begrundelse, at politiet i efterforskningsmæssig sammenhæng kan få behov for dem. Det er tilsynets vurdering, at en sådan registrering og opbevaring med henblik på politiets retshåndhævelse må kræve en særskilt hjemmel. Ud fra hensynet til privatlivets fred og i lyset af databeskyttelsesretlige principper om saglighed og proportionalitet, jf. persondatalovens § 5, er det Datatilsynets opfattelse, at en særskilt hjemmel i europæisk regi til registrering og opbevaring af oplysninger i videre omfang end, hvad der følger af persondataloven, kun bør tilvejebringes, hvis vægtige samfundsmæssige hensyn taler herfor. Datatilsynet finder, at dette i den sidste ende må bero på en politisk vurdering af de modsatrettede hensyn.

Ud over at skulle tilgodese formål ud over deres egne vil en konsekvens af forslaget være, at udbyderne i høj grad vil komme til at registrere og opbevare meget store mængder data. En sådan unødigt dataophobning bør efter Datatilsynets opfattelse søges undgået, jf. det grundlæggende databeskyttelsesprincip i persondatalovens § 5, stk. 3.

Datatilsynet anfører endvidere, at forslaget til rammeafgørelse indeholder en opbevaringstid på mellem 12 og 36 måneder. Der er mulighed for at fravige disse krav til opbevaringstiden, men vedtages rammeafgørelsen i sin nuværende form vil opbevaring i under 12 måneder ikke kunne ske for så vidt angår data, der stammer fra telefoni. Datatilsynet finder det væsentligt, at der er mulighed for at tage længden af opbevaringsperioden efter retsplejelovens § 786, stk. 4, op til fornyet overvejelse. Man har således endnu ingen erfaringer med, hvorvidt oplysningerne anvendes i praksis, og hvor længe det i realiteten er nødvendigt, at de omhandlede oplysninger opbevares. Den revisionsbestemmelse vedrørende § 786, stk. 4, som er indsat i retsplejeloven, må imidlertid antages at blive uden praktisk betydning, hvis den foreliggende rammeafgørelse vedtages i sin nuværende form. Datatilsynet vurderer således, at det må anses for så godt som udelukket at forkorte opbevaringstiden i de nationale regler for så vidt angår data, der stammer fra telefoni, ligesom det næppe heller vil være særlig aktuelt at overveje en reel revision i forhold til opbevaringstiden for andre trafikdata, hvis der foreligger en europæisk rammeafgørelse.

Datatilsynet opfordrer på denne baggrund til, at det i forbindelse med de videre forhandlinger af forslaget søges oplyst, hvorvidt der ligger konkrete praktiske erfaringer til grund for de foreslåede opbevaringstider. Datatilsynet henviser i den forbindelse til, at de europæiske datachefer har udtalt sig i kraftige vendinger imod opbevaring af den omhandlede type oplysninger i over 1 år.

Datatilsynet bemærker desuden – ligesom Advokatrådet (se ovenfor) – at det anførte i betragtning 5 i forslaget, hvorefter indholdsdata som udgangspunkt ikke er omfattet af rammeafgørelsen, forekommer at være i modstrid med forslagets artikel 1,

stk. 2, hvoraf det fremgår, at indholdsdata kan undtages fra rammeafgårelsen i forbindelse med gennemførelse i national lovgivning.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt udtrykket ”oplysninger om teletrafik” i retsplejelovens § 786, stk. 4, må antages at omfatte de data, som vil skulle registreres ifølge rammeafgårelsens artikel 2, stk. 2, bemærker Datatilsynet, at tilsynet i sit høringssvar vedrørende udkastet til bekendtgørelse om logning af trafikdata har gjort opmærksom på, at oplysningen om modtageren af en sms-besked rent teknisk er en del af indholdet af beskeden. Tilsynet kunne ikke ved den lejlighed konstatere ud fra det tilsendte materiale, om der var foretaget undersøgelser af, om registreringspligten kunne opfyldes i teknisk henseende, uden der samtidig skete registrering og opbevaring af indholdet af den elektroniske kommunikation. Denne samme uklarhed gør sig efter tilsynets opfattelse gældende i forhold til det foreliggende forslag til rammeafgårelse. Datatilsynet fremhæver derfor på ny, at registrering og opbevaring af kommunikationsindholdet i længere tid, end udbyderen har behov for af hensyn til egne formål og i henhold til den aftale, udbyderen har med kunden, ikke vil kunne foretages inden for rammerne af persondataloven.

Datatilsynet noterer sig i øvrigt, at man ikke fra dansk side lægger op til at foretage registrering og opbevaring af indholdsdata, idet Justitsministeriet har vurderet, at ændring af lovgivningen ikke er nødvendig. Datatilsynet peger i den forbindelse på, at det kan have meget vidtrækkende konsekvenser, hvis rammeafgårelsen åbner mulighed for, at der kan registreres indholdsdata.

Datatilsynet finder det i øvrigt vigtigt – ikke mindst af hensyn til en senere politisk beslutningsproces – at der skabes klarhed over rækkevidden af rammeafgårelsen.

Endelig anfører Datatilsynet, at forslaget i artikel 6 og artikel 7 indeholder forskellige bestemmelser om databehandlingskik, sikkerhedsforanstaltninger og adgang til data. Det forekommer imidlertid Datatilsynet meget uklart, hvad det reelle indhold af bestemmelserne er, og hvem de enkelte bestemmelser retter sig imod. Der er bl.a. en uklarhed i forbindelse med, hvem der er dataansvarlig i forhold til opbevaringen af data, der er blevet givet adgang til. Dette spørgsmål kan navnlig få betydning for håndhævelse af et effektivt tilsyn med behandlingen af oplysningerne, jf. i øvrigt Datatilsynets udtalelse vedrørende IT-kriminalitet.

Institut for Menneskerettigheder bemærker bl.a., at instituttet i et tidligere høringssvar vedrørende lovforslaget om den såkaldte anti-terrorpakke har angivet, at det er tvivlsomt, hvorvidt menneskerettens krav om nødvendighed og proportionalitet i relation til det konkrete indgreb i privatlivet (Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8) er opfyldt i forbindelse med den udvidede logningspligt af samtlige brugere af tele- og internettrafik. Institutet har også peget på en række problemer i relation til det udsendte udkast (af 13. maj 2004) til logningsbekendtgørelse.

Institut for Menneskerettigheder peger herudover bl.a. på, at der er knyttet flere problemer til logningspligten for teleudbydere. På det generelle plan er det problematisk, at dens efterlevelse fører til et indgreb i *samlige* borgeres privatliv, idet registreringen og opbevaringen af oplysninger vil ramme alle borgere uafhængig af,

hvorvidt de er under konkret mistanke eller ej. Det må anses for tvivlsomt, om en logning af al teleinternettrafik der berører samtlige brugere er et proportionalt middel til opnåelse af målet om at bekæmpe kriminalitet. Tillige bryder en sådan generel registrering efter instituttets opfattelse med hidtidige EU-standarder for privatlivsbeskyttelse, som f.eks. direktiv 2002/58/EC, hvor man eksplicit tog stilling til spørgsmålet om dataopbevaring af data. Det er således instituttets opfattelse, at et mindre indgribende middel kan finde anvendelse, nemlig logning af tele- og internettrafik efter retskendelse, af personer der er under konkret mistanke for kriminelle handlinger.

På det konkrete plan, dvs. ved anvendelse af loggen i konkrete tilfælde, finder Institut for Menneskerettigheder, at det er problematisk, at ikke-mistænkte og efterforskningsmæssigt irrelevante personer vil være omfattet af de logningsoplysninger, der anvendes i et efterforskningsøjemed. I det omfang sådanne personer kommunikerer med en mistænkt, hvis tele- og internetoplysninger anvendes af politiet, vil de indgå i politiets efterforskningsmateriale i den konkrete sag og dermed være udsat for privatlivskrænkelser. Institutet henviser i den forbindelse til praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. I forhold til forslaget til rammeafgørelse er denne problemstilling efter instituttets opfattelse relevant for personer, der indgår i loggen, som numre der foretages opkald til. Hvis den opkaldende person er mistænkt for en forbrydelse, og der af den grund er hjemmel til at indhente logningsoplysninger, vil de tredjeparter, som ikke er under mistanke, men som registreres som led i logningen, være udsat for indgreb i deres privatliv, når oplysninger om deres tele- og internettrafik bliver eksponeret under en efterforskning.

Institut for Menneskerettigheder finder samlet set, at det ikke er sandsynliggjort, at en systematisk registrering af samtlige borgere vil stå i et rimeligt forhold til det mål, der forfølges, herunder at det er et nødvendigt indgreb i et demokratisk samfund. Hertil kommer efter instituttets opfattelse, at de danske regler for logning af trafikdata endnu ikke er sat i kraft og tillige har mødt megen kritik i det foreliggende udkast til bekendtgørelse, ikke mindst med hensyn til forholdet mellem registreringens omfang og undtagelsesbestemmelserne. Det er således uafklaret, hvorvidt og i hvilken form de danske regler vil leve op til rammeafgørelsens bestemmelser, herunder hvorvidt det vil være nødvendigt at skærpe den danske regulering yderligere.

Institut for Menneskerettigheder konkluderer på denne baggrund – og i forlængelse af den kritik, som instituttet tidligere har rettet mod logningspligten i retsplejeloven samt i det udsendte udkast til bekendtgørelse på området - at det proportionalitets-hensyn, som er indeholdt i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, ikke er opfyldt i den foreliggende rammeafgørelse. Det forhold, at logningsbekendtgørelsens endelige udformning er uafklaret, vanskeliggør efter instituttets opfattelse en præcis vurdering af rammeafgørelsens konsekvenser for dansk ret. Institutet anmoder derfor om en fornyet høringsrunde af forslaget til rammeafgørelse på det tidspunkt, hvor de danske logningsregler, herunder undtagelserne er fastlagt.

5. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 2. november 2004.

6. Subsidiaritetsprincippet

Forslaget tager sigte på at sikre, at der på EU-plan sker en logning af trafikdata med henblik på, at sådanne oplysninger kan inddrages i efterforskningen, afsløringen og strafforfølgningen af grænseoverskridende kriminalitet. Forslaget vurderes ikke at være i strid med subsidiaritetsprincippet.

7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

7.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

8.1.1. De regler for udbydere af telenet og teletjenesters registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik, der som tidligere nævnt findes i retsplejelovens § 786, er på nuværende tidspunkt ikke sat i kraft, idet dette først vil ske, når de nødvendige administrative forskrifter er udstedt, jf. ovenfor under punkt 3.1.2.

Det er derfor forbundet med usikkerhed at vurdere, om det foreliggende forslag til rammeafgørelse om logning af data om teletrafik vil nødvendiggøre ændringer i lovgivningen, herunder navnlig i forhold til det udkast til bekendtgørelse på området, som har været sendt i høring, jf. herom ovenfor under pkt. 3.1.3.

Efter Justitsministeriets opfattelse må det imidlertid antages, at rammeafgørelsen i dens nuværende form ikke vil nødvendiggøre ændringer i de bestemmelser, som følger af retsplejelovens § 786. Der lægges herved vægt på, at udbydere af telenet og teletjenester efter retsplejelovens § 786, stk. 4, har pligt til at foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold. Udtrykket ”oplysninger om teletrafik” må antages at omfatte de data, som efter rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, vil skulle registreres og opbevares af udbyderne. Endelig bemærkes det, at der efter rammeafgørelsen er lagt op til, at der ikke skal gælde en ubetinget opbevaringspligt, når formålet med at opbevare data er at forebygge kriminalitet.

Hvad angår forholdet mellem forslaget til rammeafgørelse og de påtænkte administrative forskrifter, forekommer det efter Justitsministeriets opfattelse på nuværende tidspunkt usikkert, om disse (påtænkte) administrative forskrifter i givet fald vil kunne udstedes i den foreliggende form. Det er således bl.a. spørgsmålet om de undtagelser, der efter bekendtgørelsesudkastet opstilles med hensyn til, hvilke udbydere som ikke skal omfattes af registrerings- og opbevaringspligten, vil kunne anses for at være forenelige med forslaget til rammeafgørelse.

8.1.2. For så vidt angår de krav til databeskyttelse, som følger af rammeafgørelsens artikel 6 og 7, er det Justitsministeriets vurdering, at den nuværende danske lovgivning på området lever op til disse krav.

Således må rammeafgørelsens artikel 6 anses for opfyldt med bestemmelserne i persondatalovens § 5 og med reglerne om adgang til retsmidler som fastlagt i persondatadirektivets kapitel 3. Rammeafgørelsens artikel 7 må navnlig anses for opfyldt ved reglerne om (fysisk) datasikkerhed i telelovgivningen og persondataloven.

7.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes ikke i sig selv at ville have statsfinansielle konsekvenser.

8. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til rammeafgørelse om logning af data om teletrafik samt et grundnotat om forslaget er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 4. august 2004 og til Folketingets Retsudvalg den 2. august 2004.

Et aktuelt notat om forslaget er endvidere oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. november 2004, hvor sagen imidlertid blev taget af dagsordenen.

Dagsordenspunkt 28: Forberedelse af møde på ministerniveau (retlige og indre anliggender) med landene i det vestlige Balkan, 3. december 2004

Nyt notat.

1. Baggrund

Det nederlandske formandskab har taget initiativ til, at det såkaldte "EU-Forum" med landene i det vestlige Balkan skal mødes på ministerniveau (retlige og indre anliggender) den 3. december 2004 i Bruxelles for at drøfte udviklingen med hensyn til organiseret kriminalitet i det vestlige Balkan og indvirkningerne heraf på Den Europæiske Union samt samarbejde vedrørende grænseforvaltning og udviklingen af retligt og politimæssigt samarbejde.

Initiativet skal ses i lyset af, at det på topmødet den 21. juni 2003 i Thessaloniki mellem EU og det vestlige Balkan blev fastslået, at Balkan-landenes fremtid ligger inden for Den Europæiske Union. Samtidig blev det imidlertid understreget, at organiseret kriminalitet og korruption er en reel hindring for demokratisk stabilitet, retssamfundet, økonomisk udvikling og civilsamfundets udvikling i regionen, og at bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption i det vestlige Balkan derfor skal prioriteres højt i EU.

Da det såkaldte "EU-Forum" med landene i det vestlige Balkan herefter mødtes på ministerniveau (retlige og indre anliggender) den 28. november 2003 i Bruxelles var hovedtemaet ligeledes situationen med hensyn til organiseret kriminalitet og korruption i det vestlige Balkan og indvirkningerne heraf på Den Europæiske Union. Forummet understregede, at det for at styrke bekæmpelsen af organiseret kriminalitet er vigtigt med koordination på alle niveauer.

Efterfølgende har der i EU-regi været foretaget en nærmere undersøgelse af EU's indsats til bekæmpelse af organiseret kriminalitet med oprindelse i eller tilknytning til det vestlige Balkan. I den forbindelse har en gruppe af Formandskabets Venner bl.a. udarbejdet en rapport om, hvordan EU og medlemsstaterne effektiviserer bekæmpelsen af organiseret kriminalitet med oprindelse i eller tilknytning til det vestlige Balkan. Denne rapport blev drøftet i Rådet (retlige og indre anliggender) den 19. november 2004.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2004 vil orientere Rådet om mødet den 3. december 2004 med landene i det vestlige Balkan og i den forbindelse præsentere et udkast til formandskabets erklæring om mødet.

2. Indhold

Formandskabets erklæring om mødet beskriver den overordnede udvikling i samarbejdet mellem EU og landene i det vestlige Balkan vedrørende organiseret kriminalitet og integreret grænseforvaltning og indeholder bl.a. afsnit om:

- implementeringen af de specifikke operationelle tiltage i indsatsen mod organiseret kriminalitet,
- styrkelsen af SECI-centrets (det sydøsteuropæiske center for samarbejde om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet) rolle,
- det retlige og politimæssige samarbejde i regionen,
- Formandskabets Venners rapport, og
- behovet for integreret grænseforvaltning.

Det konkluderes, at der er opnået en række vigtige resultater, men at der fortsat er behov for væsentlige forbedringer, både for så vidt angår indsatsen mod den organiseret kriminalitet og den integrerede grænseforvaltning.

3. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke været hørt i sagen.

4. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

5. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har ikke været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

6. Subsidiaritetsprincippet

Subsidiaritetsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

8. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenenspunkt 29: Rammeafgørelse om styrkelse af strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

1. Baggrund.

På baggrund af blandt andet olietankskibet Prestiges forlis i november 2002, der forårsagede en miljøkatastrofe ud for Galiciens kyst, har Kommissionen den 2. maj 2003 fremsat et forslag til rammeafgørelse om styrkelse af strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe (KOM(2003) 227 endelig).

Forslaget til rammeafgørelse ledsager et forslag til direktiv om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, for ulovlig udtømning af forurenende stoffer fra skibe (herefter benævnt ”direktivet”), som Kommissionen fremsatte den 5. marts 2003 (KOM(2003) 92 endelig). De to forslag supplerer hinanden således, at forslaget til direktiv som udgangspunkt indeholder bestemmelser, der fastlægger, hvilke handlinger der skal betragtes som overtrædelser, mens forslaget til rammeafgørelse indeholder bestemmelser om de strafferetlige sanktioner for overtrædelse af direktivets bestemmelser.

Forslaget til rammeafgørelse bygger tillige videre på Rådets rammeafgørelse om strafferetlig beskyttelse af miljøet, der blev vedtaget den 27. januar 2003, og som forpligter medlemslandene til at drage omsorg for, at fysiske og juridiske personer (selskaber mv.) kan straffes for en række nærmere definerede miljøforbrydelser, og at straffen i de alvorligste tilfælde skal kunne være frihedsberøvelse af en varighed, som kan medføre udlevering.

Miljøministeriet (Miljøstyrelsen) har forhandlet direktivforslaget. På rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 10.-11. juni 2004 blev der opnået politisk enighed om rådets fælles holdning til direktivforslaget.

Forslaget til rammeafgørelsen blev forelagt på *rådsmøderne* (retlige og indre anliggender) den 25.-26. oktober 2004 og *den 19. november 2004*, hvor der imidlertid ikke blev opnået politisk enighed.

Forslaget forventes på ny at blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2004 med henblik på om muligt at opnå politisk enighed om forslaget.

2. Indhold.

Retsgrundlaget for rammeafgørelsen er artikel 31, stk. 1, litra e, og artikel 34, stk. 2, litra b, i Traktaten om Den Europæiske Union.

Efter gennemgang af Kommissionens forslag i Rådets arbejdsgrupper, er der foretaget en række ændringer, således at forslaget i den seneste reviderede udgave fra formandskabet nu har følgende indhold:

Artikel 1 bestemmer, at definitionerne i direktivforslaget også finder anvendelse i rammeafgørelsen. I direktivforslagets artikel 2, defineres ”Marpol 73/78” som den internationale konvention af 1973 om forebyggelse af forurening fra skibe, samt 1978-protokollen hertil, med senere ændringer. ”Forurenende stoffer” defineres som olie og skadelige flydende stoffer i bulk, jf. Marpol 73/78 henholdsvis bilag I og II. Endvidere defineres ”udtømning” som enhver udledning fra et skib, jf. artikel 2 i Marpol 73/78, og endelig defineres ”skib” som et søgående fartøj, uanset flag, af en hvilken som helst type, der opererer i havmiljøet, inklusiv hydrofojlåde, luftpudefartøjer, undervandsfartøjer og flydende materiel.

Ifølge artikel 2, stk. 1, i udkastet til rammeafgørelsen skal medlemsstaterne sikre, at en udtømning af forurenende stoffer som fastlagt i direktivets artikel 3a (nu 4) og 3b (nu 5) skal betragtes som en strafferetlig overtrædelse.

De strafferetlige overtrædelser omfatter således forsætlig, (hensynsløs) og grov uagtsom udtømning af olie og skadelige flydende stoffer i bulk i

- en medlemsstats indre territorialfarvande, herunder havne, for så vidt Marpol finder anvendelse
- en medlemsstats ydre territorialfarvande
- internationale stræder, som er omfattet af bestemmelserne om transitpassage i kapitel III, afsnit 2 i FN’s Havretskonvention af 1982, når strædet hører under en medlemsstats jurisdiktion,
- en medlemsstats eksklusive økonomiske zone eller tilsvarende zone som fastlagt i overensstemmelse med folkeretten, og
- det åbne hav.

Efter direktivforslagets artikel 3b (nu 5), der henviser til Marpol 73/78, er udtømning i en række nærmere opregnede situationer dog ikke at betragte som en overtrædelse. Hvorvidt en udtømning er ulovlig afhænger som udgangspunkt af skibets fart, udtømningshastighed, koncentrationen og typen af det forurenende stof, afstand fra kysten, på hvilket område udtømningen sker, under hvilke omstændigheder den sker samt i visse tilfælde også hvilke forholdsregler, der er taget for at begrænse skadens omfang.

Undtagelserne i direktivforslaget er suppleret af rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, hvorefter besætningsmedlemmer under nærmere angivne betingelser er undtaget fra strafferetligt ansvar.

Artikel 3 forpligter medlemsstaterne til - i overensstemmelse med national ret – at sikre, at også medvirken til overtrædelser som nævnt i artikel 2 kan straffes.

Artikel 4, stk. 1, forpligter medlemsstaterne til at sikre, at de overtrædelser, som er defineret i rammeafgørelsens artikel 2 og 3 skal kunne medføre effektive, proportionale og afskrækkende straffe. I det mindste i alvorlige sager skal medlemsstaterne have en strafferamme på mindst 1 til 3 års fængsel, dvs. en frihedsstraf, der kan danne grundlag for udlevering efter reglerne om den europæiske arrestordre.

Artikel 4, stk. 1 a, giver medlemsstaterne mulighed for at anvende andre former for sanktioner end nævnt i artikel 4, stk. 1, i mindre sager, hvor overtrædelserne ikke har medført forringelse af vandkvaliteten.

Efter artikel 4, stk. 2, har medlemsstaterne endvidere mulighed for at supplere de strafferetlige sanktioner nævnt i artikel 4, stk. 1, med andre former for sanktioner, navnlig bøder eller for en fysisk persons vedkommende forbud mod at udøve virksomhed, der forudsætter officiel autorisation eller godkendelse, eller forbud mod at stifte, administrere eller lede et selskab eller en fond, såfremt de forhold, der har ført til den pågældendes domfældelse, viser en tydelig risiko for recidiv med lignende kriminalitet.

Efter artikel 4, stk. 3, skal medlemsstaterne have en strafferamme på mindst 5 til 10 års fængsel, hvis forsætlige overtrædelser af artikel 2 har medført betydelige og omfattende skader på vandkvaliteten, dyre- eller plantearter eller dele af disse samt alvorlig personskade eller død.

Efter artikel 4, stk. 4, skal medlemsstaterne herudover have en strafferamme på mindst 2 til 5 års fængsel, hvis forsætlige overtrædelser af artikel 2:

- a) har medført betydelige og omfattende skader på vandkvaliteten eller på dyre- eller plantearter eller dele af disse, eller
- b) er begået inden for rammerne af en kriminel organisation

Efter artikel 4, stk. 5, skal medlemsstaterne have en strafferamme på mindst 2 til 5 års fængsel, hvis groft uagtsomme overtrædelser af artikel 2 har medført betydelige og omfattende skader på vandkvaliteten, dyre- eller plantearter eller dele af disse samt alvorlig personskade eller død.

Efter artikel 4, stk. 6, skal medlemsstaterne herudover have en strafferamme på mindst 1 til 3 års fængsel, hvis groft uagtsomme overtrædelser af artikel 2 har medført betydelige og omfattende skader på vandkvaliteten eller på dyre- eller plantearter eller dele af disse.

Artikel 4, stk. 7, fastsætter, at der som udgangspunkt alene kan idømmes fængselsstraf i det omfang det er foreneligt med folkeretten, herunder især FN's havretskonventions artikel 230 (om begrænset anvendelse af andet end bødestraf i forhold til fremmede skibe).

Medlemsstaterne anser dog i henhold til FN's havretskonvention artikel 311 ikke fartøjer, der fører en medlemsstats flag, for at være fremmede fartøjer som nævnt i FN's havretskonventions artikel 230. Bestemmelsen må formentlig forstås således, at det bliver muligt inden for EU at anvende navnlig fængselsstraf for overtrædelser

begået af skibe fra andre EU-lande, herunder bl.a. over for besætningsmedlemmer, i videre omfang, end hvad der er muligt efter FN's havretskonventions artikel 230, hvorefter der alene kan anvendes bødestraf over for udenlandske skibes overtrædelser, medmindre der er tale om overtrædelser begået på søterritoriet, og hvor der er tale om forsætlig og alvorlig forurening.

Artikel 5, stk. 1, indeholder nærmere regler for juridiske personers strafansvar. Bestemmelsen forpligter medlemsstaterne til at sikre, at juridiske personer kan gøres ansvarlige med hensyn til de handlinger, der er beskrevet i rammeafgørelsens artikel 2 og 3, i det omfang handlingerne er begået for at skaffe den juridiske person vinding, er begået af en person, der handler enten individuelt eller som medlem af et organ under den juridiske person, og som har en ledende stilling inden for den juridiske person, baseret på beføjelser til at repræsentere den juridiske person, til at træffe beslutninger på den juridiske persons vegne, eller til at udøve intern kontrol.

Endvidere forpligtes medlemsstaterne efter artikel 5, stk. 2, til at sikre, at juridiske personer også kan straffes i tilfælde, hvor utilstrækkelig kontrol eller tilsyn fra den juridiske persons side har gjort det muligt for en person, der er underlagt den juridiske persons myndighed, at begå overtrædelser som nævnt i artikel 2 med henblik på at skaffe den juridiske person vinding.

Artikel 5, stk. 3, fastslår, at juridiske personers ansvar efter bestemmelsens stk. 1 og 2 ikke udelukker strafferetlig forfølgning af fysiske personer, der begår eller medvirker til de i artikel 2 og 3 nævnt overtrædelser.

Ifølge artikel 6, stk. 1, er medlemsstaterne forpligtede til at sikre, at der over for juridiske personer, der findes ansvarlige i medfør af artikel 5, stk. 1, kan iværksættes sanktioner, der er effektive, proportionale og har afskrækkende virkning. Sanktionerne skal, i det mindste hvor der er tale om overtrædelser som nævnt i artikel 2, omfatte bøder med et maksimum på mindst 150.000 EUR (ca. 1.125.000 kr.) til 300.000 EUR (ca. 2.250.000 kr.). I de mest graverende tilfælde, herunder de forsættelige overtrædelser, der er nævnt i artikel 4, stk. 3 og 4, skal bøderammen være på mindst 750.000 EUR (ca. 5.625.000 kr.) til 1.500.000 EUR (ca. 11.250.000 kr.).

Sanktionerne kan i alle tilfælde omfatte andet end bøder, f.eks.:

- a) udelukkelse fra offentlige ydelser eller tilskud,
- b) midlertidigt eller varigt forbud mod at udøve kommerciel virksomhed,
- c) anbringelse under retsligt tilsyn,
- d) likvidation efter retskendelse,
- e) pligt til at træffe bestemte foranstaltninger for at undgå følgevirkningerne af den strafbare handling, der medførte ansvar for den juridiske person.

I artikel 6, stk. 1 a, er der taget højde for, at ikke alle medlemsstater deltager i EMU'en. Det fremgår således, at bøderammerne i stk. 1, for de medlemsstater, der ikke anvender euroen, fastlægges efter vekselkursen mellem euroen og den nationa-

le valuta som offentliggjort i EU-Tidende på dagen for vedtagelsen af rammeafgørelsen.

Endvidere fremgår det af artikel 6, stk. 2, at en medlemsstat kan gennemføre bestemmelserne i stk. 1 om bøderammer ved at anvende en alternativ ordning, hvor bøden står i et rimeligt forhold til den juridiske persons omsætning, den finansielle fordel, som opnås eller forventes opnået ved den strafbare handling, eller enhver anden værdi, som angiver den juridiske persons finansielle situation. Det er dog en forudsætning for at anvende den alternative ordning i stk. 2, at ordningen gør det muligt at idømme bøder, som mindst svarer til de bøderammer, der er fastsat i stk. 1.

Efter artikel 6, stk. 3, skal de medlemsstater, der vil gennemføre rammeafgørelsen ved at anvende ordningen i stk. 2, indgive meddelelse herom til Rådets Generalsekretariat og til Kommissionen.

Ifølge artikel 6, stk. 4, er medlemsstaterne forpligtede til at sikre, at der ligeledes over for juridiske personer, der findes ansvarlige i medfør af artikel 5, stk. 2, kan iværksættes sanktioner, der er effektive, proportionale og har afskrækkende virkning.

Artikel 7 indeholder en bestemmelse om straffemyndighed. Efter bestemmelsens stk. 1-3 forpligtes hvert medlemsland til at have straffemyndighed i det omfang folkeretten tillader det, når handlingen er begået helt eller delvist inden for det pågældende medlemslands indre og ydreterritorialfarvand eller inden for den såkaldte eksklusive økonomiske zone eller i en tilsvarende zone, der er oprettet i henhold til folkeretten. Herudover forpligtes medlemslandene til at have straffemyndighed, når lovovertrædelsen er begået på skibe, der fører det pågældende medlemslands flag. Endvidere forpligtes medlemslandene til at have straffemyndighed, når lovovertrædelsen er begået uden for medlemsstatens territorium, men har medført skader eller sandsynligvis vil medføre skader på det pågældende medlemsstats territorium eller dens eksklusive økonomiske zone, og skibet frivilligt befinder sig i en havn eller en offshore-terminal i den pågældende medlemsstat, eller hvis lovovertrædelsen er begået på det åbne hav og skibet frivilligt befinder sig i en havn eller en offshore-terminal i den pågældende medlemsstat, dvs. staten er såkaldt havnestat. Endelig kan medlemslandene vælge endvidere at have straffemyndighed, hvis lovovertrædelsen er begået til fordel for en juridisk person, der har hjemsted på det pågældende medlemslands territorium eller hvis lovovertrædelsen er begået af en person, der er statsborger i det pågældende medlemsland, hvis lovovertrædelsen er strafbar, der hvor den er begået, eller hvis det sted, hvor den er begået, ikke er omfattet af nogen stedlig jurisdiktion.

Artikel 7 indeholder i stk. 4-5 regler om samarbejde i tilfælde, hvor mere end en medlemsstat har straffemyndighed. I disse tilfælde opregnes der en række tilknytningsmomenter, der bør tages i betragtning.

Artikel 8 indeholder en bestemmelse om medlemsstaternes pligt til at underrette andre medlemsstater, der risikerer at blive ramt af en forureningsskade. Ifølge artikel 9 skal medlemsstaterne udpege kontaktpunkter navnlig til udveksling af oplys-

ninger i henhold til artikel 8, og via Kommissionen skal de øvrige medlemsstater underrettes om disse kontaktpunkter.

Artikel 10 definerer det territoriale anvendelsesområde for udkastet til rammeafgørelsen, så det svarer til direktivforslagets.

Artikel 11 vedrører gennemførelse af rammeafgørelsen. I lighed med andre rammeafgørelser skal medlemslandene efter stk. 2, foretage en afrapportering over for Rådets Generalsekretariat og Kommissionen om, hvorledes de forpligtelser, der følger af rammeafgørelsen er gennemført i national ret. Kommissionen udarbejder herefter en skriftlig rapport og på baggrund af denne vurderer Rådet, om medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger.

Endvidere fremgår det af stk. 3, at Kommissionen senest 5 år efter, at rammeafgørelsen skal være gennemført i national ret, på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne forelægger en rapport for Rådet om den konkrete anvendelse af de nationale bestemmelser, der gennemfører bødereglerne artikel 6, stk. 1 og 2. Samtidig fremsætter Kommissionen de forslag, som den finder hensigtsmæssig.

Artikel 12 vedrører ikrafttrædelse af rammeafgørelsen.

Det seneste udkast til rammeafgørelse ledsages af et udkast til rådserklæring, der omhandler jurisdiktion for medlemsstater, der grænser op til stræder, der benyttes til international sejlads og er omfattet af bestemmelserne om transitpassage i FN's havretskonvention. Ifølge erklæringen understreger Rådet, at jurisdiktion for så vidt angår overtrædelser begået i sådanne stræder skal fastlægges i henhold til bestemmelserne om søterritorium og eksklusive økonomiske zoner (artikel 7, stk. 1, litra a) og b) i overensstemmelse med international ret.

3. Europa-Parlamentet.

Kommissionens oprindelige forslag er forelagt Europa-Parlamentet, som den 13. januar 2004 har afgivet en udtalelse, der indeholder to mindre ændringsforslag til den nuværende artikel 4. Europa-Parlamentets udtalelse er endnu ikke behandlet i rådsregi.

4. Høring.

Kommissionens oprindelige forslag til rammeafgørelse har (bilagt Kommissionens oprindelige forslag til direktiv) været sendt i høring hos Advokatrådet, Amnesty International, Danmarks Rederiforening, Dansk Industri (videresendt til DONG), Det Danske Center for Menneskerettigheder, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Greenpeace Danmark, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politiforbundet i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Præsidenterne for Vestre og Østre Landsret, Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Aalborg og Roskilde samt Statsadvokatforeningen.

DONG, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Rigspolitichefen, Vestre Landsret, præsidenterne for retterne i Århus, Aalborg, Odense, Roskilde og Københavns Byret samt Institut for Menneskerettigheder har svaret, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

Advokatrådet mener, at der er behov for at vurdere rammeafgørelsens bestemmelser om jurisdiktion i forhold til eksisterende internationale regler. Endvidere anbefales det, at man overvejer hensigtsmæssigheden af konkurrerende straffemyndighed. Det anbefales endvidere, at man ikke indfører sanktionsformer, der ikke er kendt i dansk ret, samt at man ikke forskyder strafferammerne i dansk ret unødigt.

Danmarks Rederiforening mener, at det høje strafferammekrav på minimum 5 til 10 år bør give anledning til nøje overvejelser. Der udtales endvidere kritik af de oprindeligt foreslåede bestemmelser om bøder udmålt på baggrund af omsætning mv. og pålægget om frihedsstraf vurderes i et vist omfang at være i strid med folkeretlige forpligtelser.

Landsforeningen af beskikkede advokater advarer mod minimumsstraffe og bøder udmålt efter omsætning mv. Desuden udtales der skepsis overfor eventuel indførelse af nye sanktionsformer som eksempel i form af forbud mod at drive virksomhed for stedse.

Rigsadvokaten mener, at rammeafgørelsens regler om jurisdiktionskompetence giver anledning til nærmere overvejelser om de eksisterende danske reglers territoriale udstrækning.

Politidirektøren i København advarer mod indførelsen af minimumsstraffe samt om de oprindelige forslag om bøder udmålt på baggrund af omsætning mv.

5. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 12. oktober 2004.

6. Subsidiaritetsprincippet.

Udkastet til rammeafgørelse ses ikke at være i strid med subsidiaritetsprincippet.

7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

Strafbare overtrædelser (gerningsindhold)

Den centrale danske lov på området er lov om beskyttelse af havmiljøet (jf. lov nr. 476 af 30. juni 1993 som senest ændret ved lov nr. 393 af 28. maj 2003, ”havmiljøloven”). I medfør af havmiljøloven er der udstedt bekendtgørelse nr. 166 af 1. april 1987 om klassifikation og kategorisering, samt udtømning af flydende stoffer, der transporteres i bulk (udtømningsbekendtgørelsen) samt bekendtgørelse nr. 485 af 15. juni 1999 om udtømning af olie fra skibe.

Der findes endvidere en række andre miljøregler, navnlig i miljøbeskyttelsesloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. august 2001, som senest ændret ved lov nr. 314 af 5. maj 2004) og lov om kemiske stoffer og produkter (jf. lovbekendtgørelse nr. 21 af 16. januar 1996, som senest ændret ved lov nr. 315 af 5. maj 2004), der ikke er særligt rettet mod havmiljøforurening, men som efter omstændighederne også vil kunne finde anvendelse.

Havmiljøloven indeholder i kapitel 2 regler om udtømning af olie. Efter § 11, stk. 1, må udtømning af olie ikke finde sted på dansk søterritorium. I de eksklusive økonomiske zoner eller uden for dansk søterritorium i øvrigt er der ikke ubegrænset forbud mod udtømning af olie, men udtømningen må kun finde sted i overensstemmelse med nærmere regler fastsat af miljøministeren, jf. § 11, stk. 2 og 3.

De nærmere regler er fastsat i bekendtgørelsen om udtømning af olie fra skibe, der i § 2-3 regulerer de såkaldte særlige havområder og i §§ 4-5 udtømning uden for de særlige havområder.

Havmiljøloven indeholder endvidere i kapitel 3 regler om udtømning af flydende stoffer, der transporteres i bulk. Efter § 13, stk. 1, må udtømning af sådanne stoffer, bortset fra vand, ikke finde sted på dansk søterritorium. I de eksklusive økonomiske zoner eller uden for dansk søterritorium i øvrigt er der ikke ubegrænset forbud mod udtømning af olie, men udtømningen må kun finde sted i overensstemmelse med nærmere regler fastsat af miljøministeren, jf. § 13, stk. 2 og § 14.

De nærmere regler er fastsat i udtømningsbekendtgørelsen.

Overtrædelse af bestemmelserne i havmiljølovens § 11, stk. 1 og 2, samt bekendtgørelsen om udtømning af olie §§ 2-5 er strafbelagt, jf. henholdsvis havmiljølovens § 59 og bekendtgørelsens § 7. Tilsvarende gælder overtrædelse af bestemmelserne i havmiljølovens § 13 og de relevante bestemmelser i udtømningsbekendtgørelsen, jf. henholdsvis havmiljølovens § 59 og udtømningsbekendtgørelsens § 18.

Rammeafgørelsens artikel 2, stk. 1, om de strafbare overtrædelser, henviser – som det fremgår af indholdsbeskrivelsen i punkt 2 ovenfor – til direktivforslaget. Bestemmelsen i rammeafgørelsen vurderes derfor ikke i sig selv at kræve ændringerne af den danske miljølovgivning, således som den må fastlægges i overensstemmelse med direktivet.

Rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, om undtagelse af strafferetligt ansvar for besætningsmedlemmer går i et vist omfang ud over den undtagelse, der er opregnet i direktivforslagets artikel 3b (nu 5), stk. 2, og indebærer som sådant, at besætningsmedlemmer, der ikke har handlet på førerens ansvar, under visse nærmere angivne betingelser begår en overtrædelse i direktivets forstand, men ikke en strafferetlig overtrædelse i rammeafgørelsens forstand.

Da medlemslandene – i det omfang det ikke strider mod folkeretten – kan anvende strengere regler, herunder strafferetlige, end rammeafgørelsen påkræver, indebærer bestemmelsen i stk. 2 reelt, at medlemsstaterne under nærmere angivne betingelser har mulighed for, men ikke pligt til at undtage besætningsmedlemmer fra strafferetligt ansvar. Bestemmelsen vurderes derfor ikke at nødvendiggøre lovændringer.

Medvirken

Artikel 3 må anses for opfyldt ved den almindelige regel om medvirken som følger af straffelovens § 23, og vurderes derfor ikke at kræve lovændringer.

Strafferammer

Efter havmiljølovens § 59, stk. 1, straffes overtrædelser af loven med bøde medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning. Straffen kan i henhold til havmiljølovens § 59, stk. 3, stige til fængsel indtil 2 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelsen er 1) voldt skade på miljøet eller fremkaldt fare herfor, eller 2) opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelser.

Bekendtgørelserne om henholdsvis klassifikation og kategorisering, samt udtømning af flydende stoffer, der transporteres i bulk og om udtømning af olie indeholder også hjemmel til bødestraf og fængselsstraf op til 2 år.

Strafbestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens § 110 og lov om kemiske stoffer og produkter § 59 er sammenlignelige med havmiljølovens § 59, og hjemler således almindeligvis bødestraf og i alvorligere tilfælde fængsel indtil 2 år.

I særligt alvorlige tilfælde finder straffelovens § 196 om grov miljøkriminalitet anvendelse. Ifølge denne bestemmelse straffes bl.a. den, der forsætligt og under skærpende omstændigheder i strid med miljølovgivningen forurener vand med den følge, at der sker betydelig skade på miljøet eller fremkaldes nærliggende fare derfor. Straffen er fængsel indtil 4 år.

På baggrund af de nævnte danske regler om havmiljøforurening er det vurderingen, at artikel 4, stk. 1, ikke vil kræve lovændringer, da de danske strafferammer må betegnes som proportionale, effektive og afskrækkende, og da der i de alvorlige sager gælder en strafferamme på 2 års fængsel efter særlovgivningen og under skærpende omstændigheder 4 års fængsel efter straffeloven.

Der eksisterer ikke i dansk ret en bagatelgrænse, hvorefter udtømminger under et vist omfang ikke retsforfølges. Dette følger udtrykkeligt af bemærkningerne til lov nr. 393 af 28. maj 2003, jf. lovforslagets pkt. 2.4. Da bestemmelsen i artikel 4, stk. 1 a, imidlertid er fakultativ, vurderes den ikke at kræve lovændringer.

Bestemmelsen i artikel 4, stk. 2, er ligeledes fakultativ, og kræver således heller ikke lovændringer.

Strafferammekravet på 5-10 år i artikel 4, stk. 3, gælder kun, når den ulovlige udtømning forsætligt har forårsaget betydelige og omfattende skader på vandkvaliteten, dyre- eller plantearter eller dele af disse samt alvorlig personskade eller død.

Gerningsbeskrivelsen vurderes efter dansk ret at være omfattet af straffelovens § 196, jf. navnlig havmiljøloven. Det er dog ikke efter denne bestemmelse noget krav, at den ulovlige udtømning har haft alvorlig personskade eller død til følge, idet straffelovens § 196 er anvendelig allerede fordi den ulovlige udtømning har haft til følge, at miljøet er blevet betydeligt skadet (eller der har været nærliggende fare herfor). Det er i den forbindelse ikke noget krav for anvendelse af straffelovens § 196, at gerningsmanden havde forsæt til følgen (miljøforureningen). Straffelovens § 196 har en strafferamme på 4 år.

I de tilfælde, hvor der både sker alvorlig skade på miljøet og på person, vil der efter omstændighederne ikke alene være tale om en overtrædelse af de danske havmiljøregler (og straffelovens § 196), men eventuelt også en overtrædelse af visse bestemmelser om forbrydelser mod liv og legeme, som der i givet fald vil kunne straffes i sammenstød med, herunder navnlig straffelovens § 237 (forsætligt manddrab), der har en strafferamme på fængsel fra 5 år til livstid, § 241 (uagtsomt manddrab),

der straffes med fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpene omstændigheder med fængsel indtil 8 år, § 245 (grov vold), der har en strafferamme på 6 år, § 246 (særlig grov vold), der har en strafferamme på 10 år eller § 249 (uagtsom vold), der straffes med fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpene omstændigheder med fængsel indtil 8 år.

Hvorvidt overtrædelser som omfattet af artikel 4, stk. 3, konkret vil være dækket af strafferamme på 5-10 år, afhænger af de nærmere omstændigheder. For at sikre, at alle situationer omfattet af artikel 4, stk. 3, er dækket af den fornødne strafferamme, vurderes bestemmelsen således at nødvendiggøre lovændringer.

Strafferammekravet på 2-5 år i artikel 4, stk. 4, litra a) vurderes at være opfyldt i dansk ret, idet der er tale om en overtrædelse, der medfører betydelig og omfattende skade af vandkvalitet, på dyr eller planter. I disse tilfælde må det således antages, at både havmiljølovens § 59, stk. 3, og straffelovens § 196 finder anvendelse, idet der voldes betydelig skade på miljøet.

Strafferammekravet kan imidlertid ikke antages at være opfyldt i tilfælde, hvor forureningen er begået inden for rammerne af en kriminel organisation, jf. artikel 4, stk. 4, litra b). Dette er ikke en selvstændig skærpelsesgrund efter dansk ret, og kræver således en ændring af de gældende danske regler.

Strafferammekravene på 2-5 år i artikel 4, stk. 5, og på 1-3 år i artikel 4, stk. 6, vurderes at være opfyldt i dansk ret, idet de groft uagtsomme overtrædelser, der (bl.a.) har medført betydelige og omfattende skade på miljøet som anført i bestemmelserne, må antages at være omfattet af havmiljølovens § 59, stk. 3, nr. 1, hvor der som nævnt gælder en strafferamme på 2 års fængsel.

I relation til artikel 4, stk. 7, bemærkes, at havmiljølovens § 59, stk. 4, udtrykkeligt foreskriver, at der alene kan anvendes fængselsstraf over for udenlandske skibe, hvis overtrædelsen er begået på søterritoriet, og der er tale om forsætlig og alvorlig forurening af havmiljøet, jf. FN's havretskonvention artikel 230. Artikel 4, stk. 7 vurderes derfor at kræve en ændring af havmiljøloven, idet "udenlandske skibe" i havmiljølovens § 59, stk. 4, må antages også at omfatte skibe fra de øvrige EU-lande.

Juridiske personer

I medfør af havmiljølovens § 62 kan juridiske personer pålægges sanktioner i overensstemmelse med principperne i straffelovens kapitel 5. Straffelovens § 196 finder ligeledes anvendelse overfor juridiske personer i overensstemmelse med reglerne i straffelovens § 306, jf. kapitel 5.

Det strafferetlige ansvar for juridiske personer i henhold til straffelovens kapitel 5, må derfor umiddelbart anses for at opfylde kravene efter rammeafgørelsens artikel 5. På denne baggrund vurderes disse bestemmelser ikke at nødvendiggøre lovændringer.

For så vidt angår rammeafgørelsens artikel 6 om sanktionerne over for juridiske personer bemærkes, at bestemmelsen stk. 1, litra i), fastsætter nogle minimumskrav til bødernes mulige maksimum, dvs. at der er tale om bødestrafferammer svarende til de strafferammekrav, der efter rammeafgørelsens artikel 4 gælder for fængselsstraf. Der stilles ikke efter rammeafgørelsen krav om, at bøden konkret skal udmåles til de i bestemmelsen anførte beløb, men alene om at det efter de nationale regler skal være muligt at nå et sådant i beløb i sager omfattet af rammeafgørelsen. Udmåling af bøder i konkrete sager er således ikke reguleret i rammeafgørelsen, og det er derfor fortsat overladt til domstolene konkret at fastsætte bøder i overensstemmelse med gældende nationale udmålingsregler. De bøderegler, der i Danmark finder anvendelse i denne type sager, hindrer ikke udmåling af bøder i den størrelsesorden, som rammeafgørelsen omfatter, og bestemmelsen om bøderammer vurderes derfor ikke at nødvendiggøre lovændringer.

Bestemmelsen i stk. 1, litra ii) er fakultativ og nødvendiggør derfor ikke lovændringer. Ligeledes vurderes bestemmelsen i stk. 1 a om valutakurs ikke at kræve lovændringer.

Bestemmelserne i stk. 2 og 3 udgør et alternativ til bestemmelsen i stk. 1, litra i) og tager højde for de lande, der har et bødesystem, hvorefter bødens mulige maksimum afhænger af omsætning eller andet. Ligesom det er tilfældet efter stk. 1, regulerer stk. 2 ikke, hvorledes bøder konkret skal udmåles. Idet Danmark forventer at anvende ordningen i stk. 1, har stk. 2 ikke betydning, og bestemmelsen kræver derfor ikke lovændringer.

Rammeafgørelsens artikel 6, stk. 4, vurderes ligeledes ikke at kræve lovændringer.

Straffemyndighed

Dansk straffemyndighed er ifølge straffeloven som udgangspunkt begrænset til handlinger foretaget på dansk territorium eller på dansk fartøj, der befinder sig uden for nogen stats folkeretligt anerkendte område, samt på dansk fartøj, som befinder sig på fremmed folkeretligt anerkendt område, af personer, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med dette, jf. straffelovens § 6.

Ifølge straffelovens § 9 betragtes handlingen tillige som foretaget dér, hvor virkningen er indtrådt eller tilsigtet at skulle indtræde i de tilfælde, i hvilke en handlingstrafbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge.

Herudover er der efter straffelovens § 7 under visse betingelser straffemyndighed over for danskere, der har begået lovovertrædelser i udlandet og uden for folkeretligt anerkendt statsområde. Endelig opregner straffelovens § 8 en række særlige tilfælde, hvor handlinger, foretaget uden for den danske stat kan retsforfølges i Danmark, uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme (typisk fordi handlingen krænker særlige danske interesser).

Efter § 8, nr. 5, hører handlinger blandt andet under dansk straffemyndighed, når de er foretaget uden for den danske stat, uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen er omfattet af mellemfolkelig overenskomst, ifølge

hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning. Det er lagt til grund, at bestemmelsen også omfatter situationer, hvor Danmark — som det vil være tilfældet efter rammeafgørelsen — generelt forpligtes til at have straffemyndighed i visse konkrete tilfælde begået af udlændinge uden for dansk territorium.

Disse generelle straffemyndighedsregler er suppleret af havmiljølovens særlige regler, hvorefter loven ud over danske skibe også omfatter udenlandske skibe, der befinder sig i de eksklusive økonomiske zoner samt uden for disse zoner dvs. på åbent hav, når det er foreneligt med international ret, jf. havmiljølovens § 2, stk. 1.

Havmiljølovens bestemmelser om lovens anvendelsesområde og straffelovens bestemmelser om straffemyndighed skal således læses i lyset af de gældende internationale regler på området, herunder navnlig FN's havretskonvention fra 1982.

Pligten til at etablere straffemyndighed i rammeafgørelsens artikel 7 begrænses efter bestemmelsens ordlyd ligeledes udtrykkeligt til, hvad der er tilladt i henhold til folkeretten. De begrænsninger der følger af FN's havretskonvention må således indlæses i bestemmelserne. Dette gælder navnlig de begrænsninger i forhold til den eksklusive økonomiske zone og i forhold til åbent hav, der følger af havretskonventionens artikel 220 henholdsvis artikel 218.

Rammeafgørelsens bestemmelser om straffemyndighed vurderes på denne baggrund ikke at kræve lovændringer.

Øvrige bestemmelser

Rammeafgørelsens bestemmelser om internationalt samarbejde, koordination, informationsudveksling, kontaktpunkter og afrapportering om den nationale gennemførelse antages ikke at nødvendiggøre lovændringer.

Samlede lovgivningsmæssige konsekvenser

Sammenfattende er det vurderingen, at følgende tre bestemmelser i rammeafgørelsen i den foreliggende udgave i sig selv har lovgivningsmæssige konsekvenser:

- Artikel 4, stk. 3,
- artikel 4, stk. 4, litra b), og
- artikel 4, stk. 7.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget til rammeafgørelse skønnes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

8. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Udkastet til rammeafgørelse tillige med et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 22. september 2003 og til Folketingets Retsudvalg den 26. september 2003.

Aktuelt notat om forslaget til rammeafgørelse blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 27.-28. november 2003. Sagen

blev imidlertid taget af dagsordenen for rådsmødet inden justitsministerens mundtlige forelæggelse af rådsmødet i udvalgene, og forelæggelsen kom derfor ikke til at omfatte forslaget til rammeafgørelse.

Aktuelt notat om forslaget til rammeafgørelse blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 25.-26. oktober 2004 *og rådsmødet den 19. november 2004.*