



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato 11. april 2006
Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2006-3061/1-0018
Dok.: CDH41125

Bidrag til samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområde, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg på ministerniveau med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 27.-28. april 2006.

Side:

- | | | |
|--------------|-------------------|--|
| 5-27 | Dagsordenspunkt 1 | EU-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold ("Rom II") (KOM(2003)427 endelig, som ændret ved (KOM(2006)83 endelig)*. (B-punkt, Justitsministeriet, sagen forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på politisk enighed). |
| 28-30 | Dagsordenspunkt 2 | Åbning af N-Lex (adgangsportal til national lovgivning) og præsentation af EUR-Lex. Rådets generalsekretariat forventes at foretage en præsentation af internetportalerne. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på orientering). |
| 31-33 | Dagsordenspunkt 3 | Orientering fra formandskabet til RIA-ministrene om, hvilke udkast til instrumenter, der indeholder bestemmelser med relation til det civilretlige samarbejde, som i øjeblikket behandles i andre rådsformationer. Orienteringen forventes at omfatte udkast til servicedirektiv og udkast til direktiv om forbrugerkreditaftaler. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på orientering). |
| 34-37 | Dagsordenspunkt 4 | Proceduremæssige rettigheder i straffesager i |

* Forslaget er fremsat med hjemmel i TEF afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, finder derfor anvendelse

- EU (KOM(2004)328). (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på generel drøftelse).
- 38-50** Dagsordenspunkt 5 Rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførelse af domfældte mellem EU-medlemsstaterne (den europæiske fuldbyrdelsesordre). (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på drøftelse af visse spørgsmål).
- 51-88** Dagsordenspunkt 6 Rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på politisk enighed).
- 89-111** Dagsordenspunkt 7 Rådets afgørelse om forbedring af politisamarbejdet mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, særligt ved de indre grænser, og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen (KOM(2005)317). (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på politisk enighed).
- 112-144** Dagsordenspunkt 8 Rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde (KOM (2005) 475 endelig). (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på drøftelse af visse spørgsmål).
- 145-170** Dagsordenspunkt 9 Aftale mellem EU og Norge og Island om udlevering. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på politisk enighed).
- 171-179** Dagsordenspunkt 10 Rådets afgørelse om samarbejdsordninger mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på vedtagelse).
- 180-199** Dagsordenspunkt 11 Den nye generation af Schengen-informationssystemet (SIS II). (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på orientering).
- 200-204** Dagsordenspunkt 12 Menneskehandel. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes

- sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på vedtagelse af rådskonklusioner).
- 205-222** Dagsordenspunkt 13 Rammeafgørelse om deltagelse i en kriminel organisation. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på politisk enighed).
- 223-231** Dagsordenspunkt 14 Endelig vedtagelse af Rådets afgørelse om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om udvidelse af bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område til også at omfatte Danmark (KOM(2005)145 endelig), samt Rådets afgørelse om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om udvidelse af bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 1348/2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager til også at omfatte Danmark (KOM(2005)146 endelig)*. (A-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på vedtagelse).
- 232-236** Dagsordenspunkt 15 Rådets afgørelse om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af to protokoller om menneskehandel og menneskesmugling til supplerende af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet. (A-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på vedtagelse).
- 237-239** Dagsordenspunkt 16 Rådsafgørelse om ændring af rådsafgørelse om sikkerhed i forbindelse med internationale fodboldkampe. (A-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på vedtagelse).
- 240-242** Dagsordenspunkt 17 Europol's budget for 2007. (A-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på vedtagelse).
- 243-245** Dagsordenspunkt 18 C.SIS budget for 2007. (A-punkt, Justitsministeriet,

* Forslaget er fremsat med hjemmel i TEF afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, finder derfor anvendelse

forventes sat på dagsordenen for Rådsmødet med henblik på vedtagelse).

Dagsordenspunkt 1: EU-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold ("Rom II") (KOM (2003) 427 endelig, som ændret ved KOM (2006) 83 endelig)*

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Kommissionen har fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold ("ROM II"). Formålet er at harmonisere medlemsstaternes lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold og dermed skabe større forudsigelighed i spørgsmålet om, hvilket lands lov der skal anvendes i en konkret sag, uanset ved hvilket lands domstole sagen anlægges. Forordningen skal omfatte forpligtelser på det civil- og handelsretlige område. Forordningen skal dog alene finde anvendelse for forpligtelser uden for kontraktforhold, herunder f.eks. erstatningskrav i forbindelse med færdselsuheld. Der skal desuden være en lovkonflikt, dvs. at der skal være et eller flere grænseoverskridende elementer i retsforholdet, hvorved flere landes retssystemer er relevante.

Dele af forslaget blev drøftet på rådsmødet den 21. februar 2006, hvor der var generel politisk tilslutning til visse aspekter af forslagens artikel 4-7 (det oprindelige forslags artikel 3-6 og 10) og 23-24 (det oprindelige forslags artikel 22-23).

Kommissionen har efterfølgende fremsat et revideret forordningsforslag i lyset af Europa-Parlamentets ændringsforslag og drøftelserne i Rådet.

Da retsgrundlaget for Kommissionens forslag er EF-Traktatens artikel 61, litra c, jf. artikel 65, deltager Danmark i henhold til artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender) ikke i en kommende vedtagelse af det foreliggende forordningsforslag, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Forslaget er sat på den foreløbige dagsorden for rådsmødet den 27. og 28. april 2006. Det østrigske formandskab har oplyst, at forslaget er sat på dagsordenen med henblik på at opnå politisk enighed om forslaget i sin helhed.

1. Baggrund

* Forslaget er fremsat med hjemmel i TEF afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, finder derfor anvendelse.

På Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i oktober 1999 blev det fastslået, at princippet om gensidig anerkendelse skal udgøre hjørnestenen i det retlige samarbejde inden for EU. Det Europæiske Råd opfordrede således Rådet og Kommissionen til inden december 2000 at vedtage et program for foranstaltninger til gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse.

I Rådets og Kommissionens handlingsplan fra december 1998 for, hvordan Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres, blev der udpeget en række foranstaltninger, der skal træffes inden to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden, herunder udarbejdelse af regler om, hvilken lov der skal anvendes på forpligtelser uden for kontraktforhold (Rom II).

I Rådets program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område fra januar 2001 er det understreget, at foranstaltninger vedrørende harmonisering af lovvalgsregler er ”ledsageforanstaltninger”, der skal lette gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område.

Rådet har den 22. december 2000 vedtaget forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (herafter Bruxelles I-forordningen). Bruxelles I-forordningen regulerer bl.a., hvilken medlemsstats domstole der er kompetente til at behandle en tvist i borgerlige sager, dvs. spørgsmålet om rette værneting for behandling af tvisten. Forordningen har den 1. marts 2002 afløst Bruxelles-konventionen af 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (Bruxelles-konventionen). Da Bruxelles I-forordningen er vedtaget i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, er Danmark i henhold til Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, ikke bundet af forordningen. Det betyder, at Bruxelles-konventionens bestemmelser om værneting fortsat gælder i relationerne mellem Danmark og de øvrige EU-lande. Det forventes dog, at Rådet og Danmark inden for kort tid vil kunne undertegne en såkaldt parallelaftale, hvorefter bestemmelserne i Bruxelles I-forordningen vil kunne finde anvendelse på mellemstatsligt grundlag mellem EU-landene.

Værnetingsregler alene sikrer efter Kommissionens opfattelse ikke tilstrækkelig forudsigelighed med hensyn til, hvordan selve tvisten vil blive afgjort. Der bør derfor udarbejdes EU-regler om lovvalg, dvs. regler som afgør, hvilket lands lov der skal anvendes på en forpligtelse.

For så vidt angår kontraktlige forpligtelser blev der allerede i 1980 vedtaget lovvalgsregler herom i form af Rom-konventionen af 19. juni 1980 om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser (Rom-konventionen). Kommissionen har den 15. december 2005 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lovvalg for kontraktlige forpligtelser. For-

slaget skal erstatte Rom-konventionen. Derudover foreslås en revision af visse af Rom-konventionens bestemmelser.

Kommissionen har den 22. juli 2003 fremsat nærværende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold ("Rom II") (herafter forordningsforslaget). Kommissionen foreslår med forordningsforslaget at harmonisere medlemsstaternes lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold. *Den 21. februar 2006 har Kommissionen fremsat et revideret forordningsforslag i lyset af Europa-Parlamentets ændringsforslag og drøftelserne i Rådet.*

2. Hjemmelgrundlag

Hjemmelsgrundlaget for en kommende forordning om lovvalgsregler vedrørende forpligtelser uden for kontrakt vil være EF-traktatens afsnit IV (artikel 61, litra c, jf. artikel 65) om civilretligt samarbejde.

Efter artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og disse foranstaltninger vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Forordningsforslaget skal i henhold til EF-traktatens artikel 67, som ændret ved Nice-traktaten, vedtages ved fælles beslutningstagning efter reglerne i EF-traktatens artikel 251.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i de ledsagende bemærkninger til forordningsforslaget, at harmonisering af lovvalgsreglerne styrker retssikkerheden uden at kræve en harmonisering af de nationale materielle regler og tilgodeser dermed både nærheds- og proportionalitetsprincippet.

Med hensyn til valg af retsakt har Kommissionen fundet det hensigtsmæssigt at vælge forordningsformen, uanset at det fremgår af protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, at direktiver normalt bør foretrækkes frem for forordninger. Kommissionen peger herved på, at de foreslåede regler er meget detaljerede, præcise og ubetingede, og forordningsformen er derfor nødvendig for at garantere en ensartet anvendelse af reglerne i medlemsstaterne.

En EU-harmonisering af lovvalgsreglerne er efter regeringens opfattelse nødvendig for at mindske risikoen for såkaldt "forum shopping" (dvs. det forhold, at sagsøgeren vælger at anlægge sag

ved et bestemt lands domstole, fordi han eller hun på grund af særlige lovvalgsregler kan opnå et gunstigere resultat). På den baggrund finder regeringen, at nærhedsprincippet er overholdt.

4. Formål og indhold

4.1. Formålet med forordningsforslaget

Formålet med forordningsforslaget er ifølge Kommissionen at harmonisere medlemsstaternes lovvalgsregler med henblik på at skabe større forudsigelighed i spørgsmålet om, hvilket lands lov der skal anvendes på en konkret sag, uanset ved hvilket lands domstole sagen anlægges. Dermed mindskes risikoen for ”forum shopping”.

Ifølge Kommissionen er der betydelige forskelle i medlemsstaternes lovvalgsregler. Hertil kommer, at kun nogle medlemsstater har kodificeret deres lovvalgsregler, mens lovvalgsreglerne i de øvrige medlemsstater udledes af retspraksis, hvilket skaber usikkerhed om reglernes indhold. På den baggrund er det overordnede mål med forordningsforslaget at gøre afgørelsen af det konkrete retsforhold mere forudsigelig, hvorved retssikkerheden styrkes, og omkostningerne forbundet med sagen mindskes.

Kommissionen har som nævnt fremsat et revideret forordningsforslag til det oprindelige forslag. Den følgende gennemgang af forslaget er ændret i overensstemmelse med det nye forslag fra Kommissionen.

Dele af forslaget blev drøftet på rådsmødet den 21. februar 2006, hvor der var politisk enighed om visse aspekter af artikel 4-7 og 23-24 (det oprindelige forslag artikel 3-6, 10 og 22-23).

Forslaget har derudover været drøftet på en række møder i Rådets arbejdsgruppe, senest den 27. og 28. marts 2006. Der er under drøftelserne fremsat ændringsforslag til en række artikler. *Det nuværende østrigske formandskab har den 16. marts 2006 sammenfattet drøftelserne i Rådet og i arbejdsgruppen i et samlet kompromisforslag, som tager udgangspunkt i det oprindelige forslag.* I den følgende gennemgang af forordningsforslaget er indholdet af kompromisforslaget indarbejdet de steder, hvor det er relevant.

Det østrigske formandskab har oplyst, at forslaget vil blive behandlet på rådsmødet den 27. og 28. april 2006 med henblik på at opnå politisk enighed om forslaget.

4.2. Gennemgang af de enkelte artikler

Forordningens anvendelsesområde fremgår af artikel 1. Efter forslaget skal forordningen omfatte forpligtelser på det civil- og handelsretlige område, hvilket svarer til anvendelsesområdet for Bruxelles I-forordningen og Rom-konventionen. Forordningen skal dog alene finde anvendelse for forpligtelser uden for kontraktforhold.

Desuden skal forordningen finde anvendelse i alle situationer, hvor der foreligger en lovkonflikt, dvs. at der er et eller flere grænseoverskridende elementer i retsforholdet, og hvor flere landes retssystemer således kan komme på tale. Forordningen skal efter Kommissionens opfattelse også finde anvendelse i rent "fællesskabseksterne" situationer, hvilket f.eks. kan forekomme, hvis en sag anlægges ved en domstol i en medlemsstat på grundlag af en aftale om værneting, selv om ingen af parterne har bopæl i en medlemsstat.

Rådets Juridiske Tjeneste har den 2. marts 2004 afgivet en udtalelse om forordningsforslagets hjemmelsgrundlag. Det fremgår af udtalelsen, at det foreslåede hjemmelsgrundlag ikke er tilstrækkeligt for sådanne "fællesskabseksterne" situationer, som er omfattet af forslagens artikel 1, idet forordningen herved ikke anses at have den i artikel 65 forudsatte nødvendighed for det indre markeds funktion.

Der er ikke enighed i Rådets arbejdsgruppe vedrørende disse "fællesskabseksterne" situationer. Flere medlemsstater har talt for, at forordningen bør omfatte "fællesskabseksterne" situationer, da det har vist sig at være vanskeligt at nå til enighed om en tekst, der undtager disse situationer. Disse lande er derimod ikke uenige i udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste, men mener at forordningen af overskuelighedsgrunde også bør omfatte "fællesskabseksterne" situationer.

Kommissionen har erklæret sig uenig i udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste og finder det nuværende retsgrundlag tilstrækkeligt. En gennemførelse af forordningen anses af Kommissionen for at være nødvendig for det indre markeds funktion allerede derved, at medlemsstaternes borgere og virksomheder har en interesse i ensartede regler for lovvalg.

En række forpligtelser undtages helt fra forordningens anvendelsesområde, bl.a. forpligtelser som angår familieforhold, formueforholdet mellem ægtefæller og ved arv samt forpligtelser ifølge veksler, checks, ordregældsbreve mv. Desuden skal forordningen efter forslaget ikke finde anvendelse på det skatteretlige, toldretlige og forvaltningsretlige område.

I Kommissionens reviderede forslag undtages desuden krænkelse af privatlivets fred og af individets rettigheder i medier. Undtagelsen er blevet tilføjet på baggrund af drøftelserne på rådsmødet den 21. februar 2006, hvor landene ikke kunne nå til enighed om en lovvalgsregel vedrørende disse krænkelse i medierne, men i stedet blev enige om at undtage området fra forordningens anvendelsesområde. Den nærmere afgrænsning af begrebet "i medierne" er uafklaret.

Da det kun er krænkelse af privatlivets fred og individets rettigheder ”i medierne”, der skal undtages fra forordningens anvendelsesområde, vil krænkelse af denne art i øvrigt være omfattet af den generelle lovvalgsregel i artikel 5.

Efter artikel 2 skal loven udpeget efter forordningen finde anvendelse, selv om det ikke er en medlemsstats lov, som udpeges. Kommissionen anfører, at princippet om universel anvendelse er et grundlæggende princip, som ligeledes findes i Rom-konventionen og Bruxelles I-forordningen.

Lovvalgsreglerne fremgår af forordningsforslagets artikel 4-10.

Af forslagets artikel 4 (det oprindelige forslags artikel 10) fremgår, at parterne indbyrdes – efter tvistens opståen - kan aftale, hvilken lov der skal regulere retsforholdet, hvis aftalen herom er tilstrækkelig klar. Aftalen må ikke gøre indgreb i tredjemands rettigheder. Derudover skal det være muligt for erhvervsdrivende at foretage et lovvalg forud for tvistens opståen.

En lovvalgsaftale skal dog ikke kunne tilsidesætte ufravigelige regler i et andet land, hvis alle andre elementer i sagen - ud over lovvalget - er knyttet til dette land. Eksempelvis kan en tilskadekommen person og en skadevolder, som begge har sædvanligt opholdssted i England, hvor også skaden har fundet sted, aftale, at tvisten skal afgøres efter fransk ret, men lovvalgsaftalen kan ikke derved fravige eventuelle ufravigelige engelske regler, som ellers ville finde anvendelse. Tilsvarende kan parternes valg af et tredjelandets lov ikke tilsidesætte fællesskabets regler, hvis alle andre elementer i sagen er lokaliseret i en eller flere medlemsstater på skadestidspunktet. Nogle lande har talt for, at Danmark i denne sammenhæng skal anses som en medlemsstat, selv om Danmark i øvrigt ikke er omfattet af forordningen.

Der var politisk enighed om bestemmelsen på rådsmødet den 21. februar 2006. Medlemsstaterne blev enige om en tekst, som i det store hele svarer til teksten i Kommissionens reviderede forordningsforslag.

Har parterne ikke indgået en lovvalgsaftale, skal spørgsmålet om rette lovvalg afgøres efter reglerne i artikel 5-11. Kommissionen foreslår, at der i forordningen sondres mellem, om den konkrete tvist angår en forpligtelse, der udspringer af en retsstridig handling (dvs. at der foreligger et culpaansvar), eller en forpligtelse, som udspringer af andet end en retsstridig handling, f.eks. uanmodet forretningsførelse. Der henvises til henholdsvis artikel 5-9 (omtalt i afsnit 4.2.1.) og artikel 10-11 (omtalt i afsnit 4.2.2.).

Endelig indeholder forslaget artikel 12-19 en række fælles regler, som finder anvendelse på begge typer af forpligtelser (omtalt i afsnit 4.2.3.), mens artikel 20-27 indeholder en række andre og afsluttende bestemmelser (omtalt i afsnit 4.2.4.).

4.2.1. Forpligtelser, som udspringer af en retsstridig handling

a. Artikel 5 (det oprindelige forslags artikel 3) indeholder hovedreglen for lovvalget i de tilfælde, hvor parterne ikke har indgået en lovvalgsaftale. Bestemmelsen omfatter alle forpligtelser, der ikke er omfattet af særlige regler.

Udgangspunktet er, at loven på det sted, hvor den direkte skade er indtrådt eller vil kunne indtræde, skal finde anvendelse, uanset i hvilket land handlingen eller undladelsen ("den udløsende begivenhed") fandt sted eller vil kunne finde sted. Reglen er baseret på princippet om *lex loci delicti*, dvs. skadesstedets lov. Udgangspunktet fører til, at det i de fleste tilfælde vil være loven på skadelidtes sædvanlige opholdssted, der skal anvendes. Ordene "vil kunne indtræde" indebærer, at den foreslåede forordning også omfatter søgsmål, der anlægges i forebyggelsesøjemed, f.eks. med påstand om nedlæggelse af et forbud.

Artikel 5 indeholder to undtagelser hertil. Af stk. 2 fremgår det, at hvis skadelidte eller den potentielt skadelidte og den påståede ansvarlige på skadestidspunktet har sædvanligt opholdssted i samme land, skal loven i dette land finde anvendelse. Endvidere følger det af den generelle undtagelsesklausul i stk. 3, at hvis det fremgår af samtlige kendte forhold i sagen, at forpligtelsen har en åbenbart stærkere tilknytning til et andet land, skal loven i dette land anvendes. En sådan åbenbart stærkere tilknytning kan være et forudgående eller påtænkt retsforhold mellem parterne, f.eks. en aftale, der har nær tilknytning til den pågældende skadevoldende handling. *Derudover kan der tages hensyn til parternes forventninger om, hvilken lov der skal finde anvendelse.*

Artikel 5 er søgt bragt i overensstemmelse med Bruxelles-I-forordningen, således at den ikke blot omfatter aktuelle skader, men også potentielle, fremtidige skader.

Der blev opnået politisk tilslutning til bestemmelsen på rådsmødet den 21. februar 2006. Medlemsstaterne blev enige om en tekst, som i det store hele svarer til teksten i Kommissionens reviderede forordningsforslag. På rådsmødet blev der ikke taget stilling til forholdet mellem artikel 5, stk. 3 og teksten i formandskabets kompromisforslag artikel 9 c om lovvalg for forpligtelser uden for kontrakt, der er udløst af forhandlinger forud for kontraktindgåelse.

b. Artikel 6-9 indeholder regler for forpligtelser, som udspringer af særlige typer af skader.

Produktansvar

I artikel 6 (det oprindelige forslags artikel 4) foreslås en regel om lovvalget for forpligtelser, som udspringer af en skade eller risiko for skade forårsaget af et defekt produkt (produktansvar). *Efter forslaget skal loven i det land, hvor den skadelidte havde sit sædvanlige opholdssted på skadestidspunktet, finde anvendelse, medmindre den person, hvis ansvar gøres gældende, beviser, at produktet er markedsført i dette land uden hans samtykke. Såfremt det er tilfældet, skal loven i det land, hvor den person, hvis ansvar gøres gældende, har sit sædvanlige opholdssted, finde anvendelse. Bestemmelsen finder dog kun anvendelse, medmindre andet gælder i henhold til artikel 5, stk. 2 (fælles opholdssted) og stk. 3 (nærmeste tilknytning). Henvisningen til artikel 5, stk. 3, synes at give anledning til tvivlsspørgsmål. Det er således ikke ganske klart, hvilken betydning henvisningen til parternes forventninger i Kommissionens forslag har for lovvalget ved produktansvar.*

På rådsmødet den 21. februar 2006 var der politisk tilslutning til formandskabets tekstforslag til bestemmelsen. Efter dette forslag skal anvendes loven i det land, hvor skadelidte havde sit sædvanlige opholdssted, hvis produktet er blevet markedsført i dette land, subsidiært loven i det land, hvor produktet blev erhvervet, såfremt produktet er blevet markedsført i dette land, og mere subsidiært, loven i det land, hvor skaden indtrådte, såfremt produktet er blevet markedsført i dette land. Disse tre punkter gælder dog med forbehold for anvendelse af artikel 5, stk. 2 (fælles opholdssted) og 5, stk. 3 (nærmeste tilknytning). Endelig følger det af forslaget, at såfremt produktet ikke er blevet markedsført i et af de nævnte lande, så skal loven i det land, hvor den påståede ansvarlige havde sit sædvanlige opholdssted, finde anvendelse. Det fremgår ikke klart af forslaget, om markedsføringen skal være sket med producentens samtykke, hvilket bør afklares.

Urimelig handelspraksis

Kommissionen foreslår i artikel 7 (til dels det oprindelige forslags artikel 5), at hovedreglen i artikel 5, stk. 1, skal finde anvendelse på en forpligtelse uden for kontraktforhold, som udspringer af urimelig handelspraksis. Det præciseres i bestemmelsen, at loven i det land, hvor skaden er opstået eller truer med at opstå, er loven i det land hvor konkurrenceforholdene eller forbrugernes kollektive interesser påvirkes eller risikerer at blive påvirket direkte eller væsentligt. I de tilfælde, hvor kun en bestemt konkurrents interesser påvirkes, skal artikel 5, stk. 2 og 3, efter forslaget også anvendes.

Kommissionen anfører i de ledsagende betragtninger, at terminologien er den samme som i direktiv 29/2005/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugere på det indre marked. Forpligtelser uden for kontraktforhold, der udspringer af en konkurrenceskadelig praksis, og som bl.a. sanktioneres inden for rammerne af traktatens artikel 81 og 82 eller tilsvarende regler i medlemsstaterne, er ikke omfattet af forslagets artikel 7, men omfattet af den generelle bestemmelse i artikel 5. Med grønbog (KOM (2005) 672 endelig) om "Erstatningssøgsmål efter overtrædelser af EU's konkurrenceregler" har Kommissionen forespurgt

medlemsstaterne, hvilken lov der skal finde anvendelse i civile sager om erstatningskrav som følge af en konkurrenceskadelig praksis. På baggrund af resultaterne af denne undersøgelse, vil Kommissionen – inden for rammerne af artikel 251 – eventuelt foreslå en anden bestemmelse.

På rådsmødet den 21. februar 2006 var der politisk tilslutning til, at forordningen bør indeholde en bestemmelse vedrørende illoyal konkurrence og handlinger, der begrænser den frie konkurrence. Formandskabets kompromisforslag til artikel 5, stk. 1 og 2 er overordnet i overensstemmelse med Kommissionens forslag til artikel 7. Derudover indeholder formandskabets tekst en bestemmelse om forpligtelser uden for kontrakt, der er udløst af en konkurrencebegrænsning. I dette tilfælde foreslås anvendelse af loven i det land, hvis marked påvirkes eller kan blive påvirket af begrænsningen.

Medlemsstaterne har endnu ikke taget stilling til, hvilken lov der bør finde anvendelse på overtrædelser af EF-traktatens artikel 81 og 82. Der er umiddelbart flertal for at anvende loven i det land, hvis marked påvirkes eller kan blive påvirket af konkurrencebegrænsningen, men flere lande ønsker en nærmere undersøgelse af spørgsmålet.

Miljøskader

For så vidt angår miljøskader følger det af forslaget artikel 8 (det oprindelige forslag artikel 7), at lovvalget skal afgøres efter den almindelige regel i artikel 5, stk. 1, hvilket indebærer, at loven på det sted, hvor miljøskaden er opstået, skal finde anvendelse. Skadelidte kan dog også vælge at gøre krav gældende efter loven i det land, hvor den skadevoldende begivenhed fandt sted.

Det fremgår i øvrigt af forslaget artikel 14, at der uanset lovvalget i rimeligt omfang skal tages hensyn til, om skadevolderen har overholdt de sikkerheds- og adfærdsregler, der var gældende i det land, hvor den skadevoldende aktivitet blev udøvet.

Krænkelser af intellektuelle ejendomsrettigheder

Kommissionen foreslår vedrørende lovvalget for forpligtelser, som udspringer af krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder, at loven i det land, for hvilket beskyttelsen gøres gældende, skal finde anvendelse, jf. forslaget artikel 9, stk. 1. Dette ”territorialitetsprincip” er bl.a. lagt til grund i Bern-konventionen af 1886 om litterære og kunstneriske værker og i Paris-konventionen af 1883 om industrielle ejendomsrettigheder.

Ved krænkelse af en intellektuel ejendomsrettighed, der er en enhedsret gældende for hele Fællesskabet (f.eks. EF-varemærker og EF-mønstre), skal den relevante fællesskabsforordning finde anvendelse. I det omfang et spørgsmål ikke reguleres af forordningen, skal loven i det land, hvor rettigheden er blevet krænket, finde anvendelse, jf. forslaget artikel 9, stk. 2.

Europa-Parlamentet har ikke foreslået ændringer af denne bestemmelse, og Formandskabets tekst er overordnet i overensstemmelse med Kommissionens forslag.

Faglig aktion

Af formandskabets kompromisforslag fremgår et forslag til artikel 8 a om faglig aktion. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at lovvalgsreglerne fører til anvendelse af loven i det land, hvor den faglige aktion er varslet eller iværksat. Herefter skal der for en forpligtelse uden for kontrakt, der er udløst af eller kan blive udløst af en varslet eller iværksat faglig aktion, anvendes loven i det land, hvor aktionen er varslet eller iværksat. *Det skal dog ikke gælde i de tilfælde, hvor parterne har fælles opholdssted. I de tilfælde foreslås i stedet anvendelse af artikel 5, stk. 2. Forslaget til bestemmelsen støttes af flere lande. Forslaget giver anledning til tvivl, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt loven i det land, hvor den faglige aktion rent faktisk iværksættes, skal finde anvendelse.*

Europa-Parlamentets ændringsforslag indeholder også en bestemmelse vedrørende faglig aktion. Herefter skal loven i det land, hvor den faglige aktion vil finde sted eller har fundet sted, finde anvendelse. Kommissionen anfører i de ledsagende betragtninger, at den ikke kan acceptere Parlamentets forslag vedrørende faglige aktioner, da den foreslåede bestemmelse efter Kommissionens opfattelse er for usmidig.

4.2.2. Forpligtelser, som udspringer af andet end en retsstridig handling

Uberettiget berigelse og uanmodet forretningsførelse

Kommissionens oprindelige forslag til artikel 9 indeholdt særlige lovvalgsregler vedrørende forpligtelser, som udspringer af andet end en retsstridig handling, f.eks. tilbagesøgningskrav som følge af fejlagtigt betalte beløb (condictio indebiti) og uberettiget berigelse, overskridelse af en fuldmagt eller uanmodet forretningsførelse (negotiorum gestio).

Bestemmelsen er nu erstattet af to bestemmelser i henholdsvis artikel 10 om uberettiget berigelse (formandskabets tekst artikel 9 a) og artikel 11 om uanmodet forretningsførelse (formandskabets tekst artikel 9 b). Herved præciseres, hvilke typer af forpligtelser der anses for omfattet af denne kategori af rettigheder.

Efter begge bestemmelser skal der i de tilfælde, hvor forpligtelsen er knyttet til et forudgående retsforhold mellem parterne, såsom en aftale med nær tilknytning til forpligtelsen uden for kontraktforhold, anvendes loven i det land, hvis lov finder anvendelse på dette retsforhold.

Kan der ikke træffes et lovvalg på baggrund heraf, og har parterne på det tidspunkt, hvor skaden opstod, sædvanligt opholdssted i samme land, skal loven i dette land anvendes på forpligtelsen.

Er det heller ikke muligt at træffe et lovvalg på baggrund af et fælles opholdssted foreslås, for så vidt angår krav, der udspringer af uberettiget berigelse, anvendelse af loven i det land, hvor berigelsen har fundet sted, og ved uanmodet forretningsførelse anvendelse af loven i det land, hvor handlingen fandt sted.

Begge bestemmelser indeholder et forslag til en generel undtagelsesregel, der indebærer, at hvis det af samtlige forhold fremgår, at forpligtelsen uden for kontraktforhold har en åbenbart stærkere tilknytning til et andet land, skal dette andet lands lov anvendes.

Bestemmelserne er i overensstemmelse med Europa-Parlamentets ændringsforslag og formandskabets kompromisforslag.

Culpa in contrahendo

Formandskabets kompromisforslag indeholder i artikel 9 c to forskellige forslag til en bestemmelse om forpligtelser uden for kontraktforhold, der er udløst af forhandlinger forud for indgåelsen af en kontrakt ("culpa in contrahendo"). Det ene forslag går ud på anvendelse af den lov, som skulle være anvendt på en kontrakt, såfremt den var blevet indgået. Vurderingen af, hvilken lov der skulle finde anvendelse på kontrakten, skal i givet fald foretages i medfør af bestemmelserne i Rom-konventionen om lovvalg i kontraktforhold eller bestemmelserne i den kommende Rom I-forordning.

Det andet forslag går ud på anvendelsen af loven i det land, hvor skaden indtræder. Hvis parterne havde sædvanligt opholdssted i samme land, skal dette lands lov dog anvendes. Hvis det af alle sagens omstændigheder fremgår, at forpligtelsen har en åbenbart nærmere tilknytning til et andet land, skal loven i dette land dog anvendes.

4.2.3. Fælles regler for forpligtelser, som udspringer af en retsstridig handling eller af andet end en retsstridig handling.

I afsnit 3 foreslås en række fælles regler.

Artikel 12 regulerer, hvilke spørgsmål der skal afgøres på grundlag af den lov, som efter artikel 4-11 finder anvendelse på den pågældende forpligtelse. Af retssikkerhedsmæssige hensyn foreslår Kommissionen, at den udpegede lov tillægges et bredt anvendelsesområde svarende til Rom-konventionens artikel 10.

Det skal efter forordningsforslaget desuden være muligt at anvende ufravigelige regler i et andet land end det land, hvis lov skal finde anvendelse, såfremt forpligtelsen har nær tilknytning til

dette andet land. Derudover har dommeren mulighed for at anvende domslandets ufravigelige regler (artikel 13). Ved ufravigelige regler forstås bestemmelser, som en stat tillægger så væsentlig betydning, at staten kræver dem anvendt over for enhver, når forpligtelsen har tilknytning til staten.

Efter forslaget artikel 14, skal der ved vurderingen af den påstået ansvarliges adfærd *i rimeligt omfang* tages hensyn til de sikkerheds- og adfærdsregler, der var gældende på stedet og tidspunktet for den begivenhed, der har udløst eller vil kunne løse erstatningsansvaret.

I medfør af forslaget artikel 15 skal skadelidte kunne rejse krav direkte mod den erstatningsansvarliges forsikringsselskab, hvis der er hjemmel hertil i den lov, der finder anvendelse på forpligtelsen uden for kontrakt eller forsikringsaftalen.

Desuden foreslås en række bestemmelser af mere processuel karakter, bl.a. bestemmelser om flere skadevoldere (artikel 17), formkrav (artikel 18) og bevisbyrde (artikel 19), som i vidt omfang svarer til de tilsvarende bestemmelser i Rom-konventionen.

4.2.4. Andre og afsluttende bestemmelser

Forordningsforslagets afsnit III og IV indeholder en række andre og afsluttende bestemmelser, der hovedsageligt svarer til de tilsvarende bestemmelser i Rom-konventionen. Kommissionen foreslår bl.a., at der indføres regler om udelukkelse af renvoi, (dvs. at det pågældende lands internationalt privatretlige regler ikke skal finde anvendelse (artikel 21), om stater der omfatter flere territoriale enheder (artikel 22) samt om ordre public-regler i domstolslandet (artikel 23). Endvidere foreslås regler om forordningsforslagets forhold til gældende internationale konventioner (artikel 24-25).

Artikel 20 definerer selskabers og andre juridiske personers sædvanlige opholdssted som det sted, hvor selskabet mv. har sit hovedkontor. Er krænkelsen foretaget af en filial eller afdeling mv., anses dette som sædvanligt opholdssted. En fysisk person, der handler som led i sin erhvervmæssige virksomhed, har sit sædvanlige opholdssted det sted, hvor den pågældende har sin hovedvirksomhed.

Forholdet til andre internationale konventioner

Kommissionen har i sit reviderede forordningsforslag foreslået en ny artikel 24 (oprindelige forslag artikel 25), hvorefter forordningen ikke skal berøre anvendelsen af de multilaterale internationale konventioner, som medlemsstaterne er parter i på tidspunktet for forordningens vedtagelse, og som på særlige områder fastsætter lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold, og som er meddelt Kommissionen i overensstemmelse med artikel 25.

Forordningen respekterer således de enkelte medlemsstaters deltagelse i multilaterale internationale konventioner indeholdende særskilte lovvalgsforpligtelser. Forordningens lovvalgsregler vil derfor som udgangspunkt - uanset formålet om forudsigelighed i lovvalget ved indførelse af generelle, ensartede regler - i praksis alene have betydning for områder, hvor medlemsstaterne ikke er parter i en multilateral international konvention om lovvalg.

Kommissionen foreslår – ligesom Europa-Parlamentet - dog, at såfremt alle sagens relevante elementer på det tidspunkt, hvor skaden opstår, er lokaliseret i en eller flere medlemsstater, skal forordningen finde anvendelse frem for Haager-konventionen af 2. oktober 1973 om lovvalget ved produktansvar og Haager-konventionen af 4. maj 1971 om lovvalget ved færdselsuheld. Rådets Juridiske Tjeneste har i en udtalelse af 16. marts 2006 fastslået, at bestemmelsen er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Tjenesten har i øvrigt præciseret, at i de tilfælde, hvor et enkelt tilknytningsmoment i en sag befinder sig i et land uden for EU, skal de to konventioner fortsat finde anvendelse. Udtalelsen er blevet drøftet i Rådets arbejdsgruppe med en repræsentant for Rådets Juridiske Tjeneste. Det fremgik af drøftelsen, at udtalelsen imidlertid ikke indeholder en stillingtagen til, om bestemmelsen vil være i overensstemmelse med medlemsstaternes folkeretlige forpligtelser i forhold til de to konventioner.

Af formandskabets tekst fremgår, at forordningen kun skal have forrang for internationale konventioner, der er indgået mellem to eller flere medlemsstater, men uden deltagelse af tredjelande. Efter formandskabets kompromisforslag skal både multilaterale og bilaterale konventioner i øvrigt have forrang for forordningen.

I medfør af det reviderede forslags artikel 25, skal medlemsstaterne fremsende en liste over de konventioner, der er omfattet af artikel 24. Rådets Juridiske Tjeneste har i udtalelsen af 16. marts 2006 foreslået, at denne del af bestemmelsen slettes. Tjenesten henviser til, at en manglende meddelelse til Kommissionen om en konvention under alle omstændigheder ikke kan føre til, at denne konvention ikke kan anvendes.

Rådets Juridiske Tjeneste har i øvrigt i en udtalelse af 4. marts 2004 anført, at en vedtagelse af den foreslåede forordning vil indebære, at de interne fællesskabsregler fremover omfatter generelle lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold, og enhver senere international aftale på dette område vil derfor falde ind under Fællesskabets enekompetence, i den udstrækning aftalen vil kunne berøre disse regler eller ændre deres rækkevidde.

Forholdet til andre bestemmelser i fællesskabsretten

Kommissionens oprindelige forslag indeholdt en bestemmelse i artikel 23 om forholdet til andre bestemmelser i fællesskabsretten. Efter dette forslag skulle forordningen ikke berøre anvendelsen af de fællesskabsretlige regler, som på særlige områder fastsætter lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold. Derudover indeholdt dette forslag også en bestemmelse i artikel 23, stk. 2, som formentlig havde til hensigt at fastsætte, at Rom II-forordningen skulle vige for e-handelsdirektivets såkaldte afsenderlandsprincip (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked), der bl.a. indebærer, at en erhvervsdrivende, der sælger sine varer eller tjenester online over Internettet, som udgangspunkt skal overholde de regler, der gælder i etableringslandet, men ikke i de øvrige EU-lande. Bestemmelsen harmonerede ikke umiddelbart med e-handelsdirektivets artikel 1, stk. 4, hvoraf det fremgår, at e-handelsdirektivet ikke indfører nye internationale privatretlige regler (dvs. lovvalgsregler).

I Rådets arbejdsgruppe er der umiddelbart støtte til artikel 23, stk. 2, i det oprindelige forslag.

Kommissionens reviderede forslag til forordning indeholder imidlertid en bestemmelse i artikel 3 om forholdet til andre fællesskabsretlige bestemmelser. Artikel 3 er udarbejdet i overensstemmelse med Europa-Parlamentets ændringsforslag. Det fremgår heraf, at forordningen ikke berører anvendelsen af fællesskabsretlige regler, som på særlige områder fastsætter lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold mv.

Derudover fremgår det af forslaget til artikel 3, litra d), at forordningen ikke berører anvendelsen eller udstedelsen af fællesskabsretsakter, som " fastsætter regler, der skal bidrage til det indre markeds korrekte funktion, for så vidt som de ikke kan finde anvendelse i forbindelse med lovvalget efter internationalprivatretlige regler". Af præamblen til bestemmelsen fremgår derudover, at forordningen bør sigte på at lette det indre markeds funktion, specielt i relation til frie varebevægelser og fri udveksling af tjenesteydelser. Den nærmere rækkevidde af bestemmelsen er uklar. Formuleringerne i bestemmelsen og dens præambel svarer i et vist omfang til ordlyden af artikel 23, stk. 2, i det oprindelige forslag og betragtningerne hertil, og fører formentlig til samme resultat.

Rapport om forordningens anvendelse

Kommissionen foreslår, at den senest 5 år efter forordningens ikrafttrædelse skal forelægge en rapport om forordningens anvendelse for Europa-Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale udvalg. Rapporten kan eventuelt indeholde forslag til tilpasning af forordningen. Rapporten skal desuden indeholde en undersøgelse af, om det er hensigtsmæssigt at vedtage særlige regler vedrørende færdselsuheld.

Derudover fremgår det af formandskabets tekst, at Kommissionen senest 2 år efter forordningens ikrafttræden skal forelægge et forslag om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontrakt, der er udløst af krænkelse af privatlivets fred og af individets rettigheder, herunder ærekrænkelser, i medierne. Formandskabet forsøger herved at imødekomme Europa-Parlamentets ønske om, at forordningen skulle indeholde en bestemmelse om disse krænkelse.

Kommissionen har oplyst, at den ikke kan acceptere formandskabets tekst, som Kommissionen finder er i strid med dens initiativret. Europa-Parlamentet støtter imidlertid, at denne bestemmelse bliver indsat i forordningen.

5. Europa-Parlamentets udtalelse

Europa-Parlamentet har i henhold til TEF art. 251 afgivet en udtalelse den 6. juli 2005. Europa-Parlamentet foreslår 53 ændringsforslag til Kommissionens forslag.

Europa-Parlamentets ændringsforslag er inddraget de relevante steder i gennemgangen ovenfor.

Europa-Parlamentets ændringsforslag går i hovedtræk ud på, at hovedreglen i artikel 3 også skal finde anvendelse i sager om lovvalg ved produktansvar, illoyal konkurrence og miljøskader. Samtidig bør artikel 3 efter Europa-Parlamentets opfattelse udbygges, således at der overlades et større skøn til domstolene med henblik på at kunne vælge den løsning, der yder skadelidte størst retfærdighed og imødekommer parternes berettigede forventninger.

Europa-Parlamentet ønsker derudover, at der indføres detaljerede lovvalgsregler vedrørende færdselsuheld.

Endvidere foreslår Europa-Parlamentet, at der indføres en særregel vedrørende faglig aktion, således at arbejdstagerens ret til kollektiv aktion, som er sikret i national lovgivning, ikke undergraves. Ifølge Europa-Parlamentets forslag om faglig aktion bør loven i det land, hvor den faglige aktion vil finde sted eller har fundet sted, finde anvendelse. Bestemmelsen skal omfatte forpligtelser uden for kontraktforhold, som udspringer af en faglig aktion, der er varslet eller gennemført.

Europa-Parlamentets ændringsforslag har været drøftet i Rådets arbejdsgruppe. Med ganske få undtagelser synes der ikke at være flertal i arbejdsgruppen for at gennemføre ændringsforslagene, men arbejdsgruppen forsøger i vidt omfang at finde frem til kompromisløsninger med Parlamentet.

6. Gældende ret og forslagets konsekvenser herfor

6.1. Gældende ret

Efter dansk ret er lovvalget ved erstatning uden for kontrakt som udgangspunkt ikke lovreguleret, men afgøres efter domstolsskabte principper.

Den generelle hovedregel i dansk ret antages at være skadesstedets lov (*lex loci delicti*). Det betyder, at en sag om krav på erstatning uden for kontrakt afgøres efter loven i det land, hvor den skadegørende handling blev foretaget, eller hvor skaden indtrådte.

Spørgsmålet om anvendelsen af *lex loci delicti* har i teorien bl.a. været diskuteret i relation til ”distancedelikter”, dvs. tilfælde hvor den skadegørende handling eller undladelse foretages i et land, mens skaden indtræffer i et andet land. Som eksempler kan nævnes miljøforurening, konkurrencebegrænsende aktiviteter og injurier fremsat i f.eks. aviser, radio og tv.

I praksis er der i nyere tid i stigende grad anvendt et princip om, at lovvalget sker efter den individualiserede metode. Metoden indebærer, at lovvalget sker til fordel for loven i det land, som retsforholdet har den nærmeste tilknytning til. En væsentlig faktor ved denne vurdering vil ofte være skadesstedet. Det afhænger dog af sagens konkrete omstændigheder, til hvilket land retsforholdet har sin nærmeste tilknytning. Den individualiserede metode må formentlig anses som den praktiske hovedregel i sager om trafikuheld, der har et grænseoverskridende element - f.eks. fordi uheldet sker i et andet land end skadelidtes og/eller skadevolders bopælsland. Danmark har ikke tiltrådt Haager-konventionen af 4. maj 1971 om lovvalg ved færdselsuheld.

Lovvalget ved produktansvar afgøres efter de ovennævnte principper om *lex loci delicti* og/eller den individualiserende metode. Danmark har ikke tiltrådt Haager-konventionen af 2. oktober 1973 om lovvalg ved produktansvar eller Europarådskonventionen om produktansvar, men produktansvarsloven indeholder i § 16 en bemyndigelse hertil.

Efter gældende dansk ret findes der enkelte egentlige lovvalgsregler om erstatningskrav uden for kontrakt inden for transportområdet. Der kan herved bl.a. henvises til søloven (lovbekendtgørelse nr. 538 af 15. juni 2004 med senere ændringer), der i § 182 indeholder lovvalgsregler ved tilfælde af rederens, ejerens m.v. ansvarsbegrænsning.

6.2. Forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser

Danmark deltager som nævnt ikke i vedtagelsen af forslaget til forordningsforslaget, der er fremsat med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV, jf. pkt. 1.2 ovenfor. Forordningsforslaget vil derfor ikke have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

Hvis man fra dansk side måtte ønske at gennemføre regler svarende til forordningsforslagets regler, vil det kunne ske ved vedtagelse af en lov om lovvalg for forpligtelser uden for kontraktforhold, i det omfang internationale forpligtelser ikke er til hinder herfor.

7. Forslagets konsekvenser i øvrigt.

Som nævnt er forslaget omfattet af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Danmark deltager således ikke i en kommende vedtagelse af forordningen, der ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

8. Høring

Det oprindelige forordningsforslag har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenten for Sø- og Handelsretten, præsidenterne for Københavns Byret og retterne i Århus, Aalborg, Odense og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Advokatrådet, Amdtsrådsforeningen, Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd, Autbranchens Handels- og Industriforening, Branche-foreningen af Forbrugerelektronik, Danmarks Automobilhandler Forening, Danmarks Fiskeindustri- og Eksportforening, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Radio, Danmarks Rederiforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Dataforening, Dansk Detail Kreditråd, Dansk Ejendomsmæglerforening, Dansk Handel & Service, Dansk Industri, Dansk Journalistforbund, Dansk Markedsføringsforbund, Dansk Organisation af Detailhandelskæder, Dansk Postordreforening, Dansk Textil Union, Dansk Transport og Logistik, Danske Dagblades Forening, Danske Entreprenører, Danske Finansieringsselskabers Forening, De Danske Bilimportører, De Samvirkende Købmandsforeninger i Danmark, Den Danske Boghandlerforening, DSB, Erhvervssammenslutningen G 1930, Finansrådet, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerklagenævnet, Forbrugerrådet, Forenede Danske Motorejere, Foreningen af Danske InternetMedier, Foreningen af fabrikanter og importører, Foreningen af Registrerede Revisorer, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Forsikring & Pension, Frederiksberg Kommune, Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger, HTS – Handel, Transport og Serviceerhvervene, Handelshøjskolen i København, Handelshøjskolen i Århus, Håndværksrådet, IT-Branche-foreningen, Kommunernes Landsforening, Konkurrencerådet, Københavns Kommune, Københavns Universitet, Landbrugsraadet, Landsforeningen Loyal Handel, Liberale Erhvervs Råd, LO Landsorganisationen i Danmark, Lægemedielindustriforeningen, Post Danmark, Realkreditrådet, Sammenslutningen af lokale

radio- og tv-stationer i Danmark, Syddansk Universitet, Teknik, TV 2, Aalborg Universitet og Århus Universitet.

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenterne for Københavns Byret og retterne i Århus, Ålborg, Odense og Roskilde, Dommerfuldmægtigforeningen, formanden for Forbrugerklagenævnet og Forbrugerombudsmanden finder ikke anledning til at udtale sig om forordningsforslaget.

Domstolsstyrelsen, præsidenten for Sø- og Handelsretten, Den Danske Dommerforening, Amtsrådsforeningen, Danmarks Automobilhandlerforening, Dansk Detail Kreditråd, Danske Finansieringsselskabers Forening, De Danske Bilimportører, Finansrådet, Forenede Danske Motorejere, Foreningen af Registrerede Revisorer, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Landbrugsraadet, Realkreditrådet, Teknik og Aarhus Universitet har ingen bemærkninger til forordningsforslaget.

Advokatrådet finder, at Danmark bør forsøge at indgå en aftale på folkeretligt grundlag med EU vedrørende den kommende forordning eller, hvis dette ikke er muligt, ”kopiere” det kommende fællesskabsinstrument i dansk ret. Efter Advokatrådets opfattelse bør forordningsforslagets regler generelt udformes således, at der tages hensyn til på den ene side at sikre forudsigelighed om lovvalget og på den anden side at sikre fleksibilitet. Rådet finder, at forslaget – der bygger på *lex loci delicti* kombineret med en fleksibel, men forholdsvis snæver undtagelse - opfylder disse krav. De fleksible regler i artikel 3, stk. 2 og 3, bør ligeledes finde anvendelse på de særlige delikter i artikel 4-8, men det kan give anledning til tvivl, om dette er hensigten efter forslaget. Rådet finder desuden, at bestemmelsen i artikel 9 om forpligtelser, der udspringer af andet end retsstridige handlinger, bør udgå eller i hvert fald præciseres, da det fremstår som usikkert, hvilke sagstyper reglen regulerer. Rådet har herudover nogle bemærkninger af mere teknisk karakter til de foreslåede regler, herunder at artikel 6, stk. 1, om krænkelse af privatlivets fred og individets rettigheder og artikel 24 om ikke-kompenserende erstatninger formentlig kan anses for indeholdt i artikel 22 om ordre public, alternativt at artikel 22 kan præciseres, således at disse bestemmelser kan bortfalde. Rådet udtaler sig endelig imod den foreslåede artikel 23, stk. 2, som efter Rådets opfattelse vil medføre, at det for visse erhvervsgrupper altid vil være skadevolders lov, der finder anvendelse.

Danmarks Rederiforening finder, at hovedreglen i artikel 3 om anvendelse af loven på det sted, hvor skaden har virkning, kun bør anvendes i tilfælde, hvor en handling er udført forsætligt med henblik på at forvolde skade eller tab. I andre tilfælde vil det efter foreningens opfattelse være mere rimeligt, at loven på stedet for den skadeforvoldende handling finder anvendelse. På denne måde undgås desuden anvendelse af forskellige love ved skade i flere lande ved samme ansvars-pådragende handling. Foreningen finder endvidere reglen i artikel 12 om ufravigelige regler

uklar og er herudover i relation til forslaget artikel 14 af den opfattelse, at spørgsmålet om direkte søgsmål mod det ansvarlige forsikringsselskab bør afgøres efter domstolslandets lov. Vedrørende forslaget artikel 18 anfører foreningen desuden, at skibe generelt bør anses som en del af flagstatens territorium. Forordningsforslagets respekt af internationale konventioner, jf. forslaget artikel 25, bør endelig udstrækkes til ligeledes at omfatte kommende internationale aftaler, særligt aftaler som ændrer allerede indgåede konventioner.

Dansk Arbejdsgiverforening er positiv over for forordningsforslagets hovedregel om, at loven i det land, hvor skaden er opstået eller truer med at opstå, skal finde anvendelse på forpligtelser uden for kontraktforhold.

Dansk Industri finder det positivt, at der tages initiativ til et fælles regelsæt om lovvalget for forpligtelser uden for kontraktforhold. Et sådant fælles regelsæt vil betyde, at parterne kan nøjes med at undersøge et enkelt sæt lovvalgsregler. Det vil endvidere mindske sagsomkostningerne og gøre afgørelser mere forudsigelige og dermed styrke parternes retssikkerhed. Dansk Industri opfordrer til, at Danmark søger at tilslutte sig forordningsforslaget ved en parallelaftale.

Dansk Journalistforbund finder forordningsforslagets artikel 6 om krænkelse af privatlivet og individets rettigheder utilstrækkeligt til at skabe forudsigelighed for journalister og medier. Journalisterne kender presselovene i deres eget land, og det forventes af dem, at de kender og respekterer de grænser, der gælder for ytrings- og pressefriheden i dette land. Journalister skal kunne fortælle deres historier så frit og uafhængigt som muligt. Det gælder også, om forhold uden for landets grænser. Den enkleste regel til sikring af pressefriheden vil være, at det er loven i det land, hvor journalistens arbejdsplads befinder sig, som skal gælde. Subsidiært kan forbundet støtte en regel, hvor loven i det land, hvor skadelidte har sin bopæl, lægges til grund, såfremt det pågældende medie markedsfører sig selv i og distribueres bredt i det pågældende land. Denne regel ligger tæt op ad det kompromisforslag, som Europa-Parlamentet har vedtaget, og vil stadig være egnet som lovvalgsregel for udgivelser i digitale net. Hertil kræves dog, at bestemmelsen indeholder utvetydige formuleringer, som gør det klart, at muligheden kun foreligger, når mediet bevidst har rettet sin udgivelses- eller udsendelsesvirksomhed mod det pågældende land.

Dansk Transport og Logistik finder ikke, at der er påvist et reelt behov for regler om lovvalget for forpligtelser uden for kontrakt. Det forhold, at der efter forslaget kan ske udpegning også af lovgivningen i en ikke-medlemsstat vil kunne medføre manglende forudsigelighed om lovvalget og dermed en dårligere retstilstand for EU-borgerne. Herudover er Dansk Transport og Logistik bekymret for, om forordningsforslaget vil være i konflikt med e-handelsdirektivet.

Danske Mediers Forum finder i relation til artikel 6 om krænkelse af privatlivet og individets rettigheder, at de foreslåede regler vil være ensbetydende med manglende forudsigelighed om

lovvalget, idet det i praksis vil være svært at forudsige, hvor en skade opstår eller truer med at opstå. Der vil som følge heraf være risiko for, at medierne undlader at bringe en udsendelse eller en artikel, som overholder dansk ret, men som kan frygtes at krænke reglerne i et andet land. Danske Mediers Forum finder på denne baggrund, at sager om mediernes krænkelse af privatlivets fred helt bør undtages fra forordningsforslagets anvendelsesområde, alternativt at lovvalget bør afgøres efter afsenderlandets regler. Danske Mediers Forum finder på denne baggrund, at sager om mediernes krænkelse af privatlivets fred bør afgøres efter afsenderlandets regler. I denne forbindelse peges på det forslag, som Europa-Parlamentet har fremsat vedrørende art. 6. Hvis der ikke findes en tilfredsstillende løsning med udgangspunkt i at lovvalget afgøres efter afsenderlandets regler findes sager om mediernes krænkelse af privatlivets fred helt at burde undtages fra forordningsforslagets anvendelsesområde. Danske Mediers Forum kan derimod støtte forslaget i artikel 8, hvorefter sager om krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder skal afgøres efter loven i det land, hvor den krænkende handling er begået.

Forbrugerrådet mener ikke, at bestemmelsen i forordningsforslagets artikel 4 om produktansvar tager tilstrækkeligt hensyn til, at forbrugerne i det indre marked handler over grænserne uden nødvendigvis at være klar over, om den pågældende vare sælges på hjemmemarkedet. Desuden finder Forbrugerrådet, at artikel 10 om aftalt lovvalg vil kunne være urimelig over for forbrugerne, der ikke nødvendigvis er klar over betydningen af en lovvalgsaftale. Rådet kan herudover ikke gå ind for den foreslåede artikel 13, hvorefter tid og sted for den skadeforvoldende begivenhed er afgørende for, hvilket lands sikkerheds- og adfærdsregler der skal finde anvendelse. Det samme gælder forslagets artikel 23, stk. 2, der efter rådets opfattelse vil medføre, at udbyderens retsregler altid vil skulle anvendes.

Forsikring & Pension finder, at lovvalgssystemet bør være så fleksibelt som muligt, således at lovvalget sker på basis af en friere vurdering af, hvilket land retsforholdet har den nærmeste tilknytning til. På denne måde er der større sikkerhed for rimelige resultater. Forsikring & Pension kan som udgangspunkt gå ind for forslagets artikel 3 om anvendelse af virkningsstedets lov, men finder, at det bør overvejes at ”vende reglen om”, således at udgangspunktet for lovvalget bliver en konkret vurdering af sagens omstændigheder med mulighed for at lægge vægt på virkningsstedet.

HTS – Handel, Transport og Serviceerhvervene finder, at der er behov for harmonisering af lovvalgsreglerne uden for kontrakt, idet der herved sikres ligebehandling, forudsigelighed og dermed også retssikkerhed ved løsning af grænseoverskridende tvister. Efter HTS’ opfattelse indeholder de foreslåede lovvalgsregler – der i øvrigt i det væsentlige svarer til gældende dansk ret - en rimelig afvejning af henholdsvis skadevolders og skadelidtes interesser.

Professor, dr. jur. Joseph Lookofsky, Københavns Universitet, finder generelt, at forordningsforslaget lægger for stor vægt på hensynet til lovvalgets forudsigelighed og enkelhed, således at domstolenes mulighed for at træffe det mest hensigtsmæssige og rimelige lovvalg i den konkrete sag indskrænkes i unødigt grad, jf. herved navnlig forslagets artikel 3, stk. 2 og 3, og artikel 4. Lookofsky er herudover ikke enig i forslaget til artikel 23, stk. 2, som giver e-handelsdirektivet forrang for de generelle lovvalgsregler.

9. Foreløbig dansk holdning

Som nævnt vil retsgrundlaget for en kommende forordning om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontrakt være EF-Traktatens afsnit IV (artikel 61, litra c, jf. artikel 65) om civilretligt samarbejde. Forslaget til forordning er således omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Danmark deltager derfor ikke i Rådets eventuelle vedtagelse af forordningen og kan alene bidrage til arbejdsgruppens drøftelser, herunder særligt til mere generelle overvejelser, hvor drøftelserne har berøring med dele af traktaten, hvor der ikke er forbehold.

Danmark vil have mulighed for at indføre tilsvarende danske lovvalgsregler, i det omfang internationale forpligtelser ikke er til hinder herfor.

Danmark er allerede i dag kontraherende part i Rom-konventionen om, hvilket lands lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser. Forordningsforslaget har ligesom konventionen til formål at ensarte de forskellige medlemsstaters regler om lovvalg.

Fra dansk side bør man på nævnte baggrund generelt stille sig positiv over for Kommissionens forslag til at vedtage lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold. Det er hensigtsmæssigt, at det ved forordningsforslaget tilsigtes at skabe større forudsigelighed også i spørgsmålet om, hvilket lands lovgivning der skal anvendes på en konkret forpligtelse uden for kontrakt, således at problemet med ”forum shopping” mindskes. Det er tillige hensigtsmæssigt, at harmonisering netop sker ved en forordning, der indfører generelle regler for lovvalg, hvorved sektorspecifik regulering af internationale privatretlige regler i størst mulig omfang kan undgås.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Grundnotat om forslaget er oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg den 1. december 2003. Derudover er forordningsforslaget omtalt i Justitsministeriets samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (for retlige og indre anliggender) den 21. februar 2006.

Dagsordenspunkt 2: Åbning af N-Lex (adgangsportal til national lovgivning) og præsentation af EUR-Lex

Nyt notat.

Resumé

Rådets Generalsekretariat forventes at ville give en kort præsentation af de to internetportaler N-Lex og EUR-Lex. Der forventes ingen drøftelser i forbindelse med dette dagsordenspunkt. Danmark vil tage orientering til efterretning.

1. Baggrund

N-Lex er en ny internetportal, som giver adgang til medlemsstaternes nationale lovgivning. Portalen har været under udarbejdelse siden 2002 og er blevet offentlig tilgængelig i 2006.

EUR-Lex er en internetportal, som giver adgang til EU's retstekster. Portalen har været offentligt tilgængelig siden 1. november 2004 og er løbende blevet udviklet for forbedret.

2. Indhold

N-Lex:

N-Lex er en adgangsportal på internettet til de nationale retskilder. Portalen er udviklet af Publikationskontoret i samarbejde med EU's medlemsstater. Via portalen er det muligt at søge i de nationale databaser, som indeholder lovgivning mv, herunder for Danmarks vedkommende Retsinformation. N-Lex er foreløbig et forsøgsprojekt.

I N-Lex er der søgemasker på elleve officielle sprog. Søgegrænsefladerne er forbundet med medlemsstaternes nationale juridiske databaser - én for hver af EU-medlemsstaterne - som giver adgang til hver medlemsstats lovgivning. De nye medlemsstater tilføjes i takt med, at der bliver adgang til deres samlinger. Det er hensigten, at der med tiden skal tilbydes søgesider for alle medlemsstater på alle de officielle EU-sprog.

EUR-Lex:

EUR-Lex er en adgangsportal på internettet, der giver adgang til en fuldstændig samling af EU's retstekster på alle officielle sprog samt de databaser, som forvaltes af EU-institutionerne eller af Publikationskontoret, samt andre institutionelle dokumentationskilder, herunder Celex. Siden

indeholder endvidere forklarende tekster om EU's lovgivningsprocedure og øvrige beslutningsprocesser.

EUR-Lex indeholder: Den Europæiske Unions Tidende, traktatsamling, lovgivning, lovgivning under forberedelse, retspraksis, parlamentsforespørgsler samt udtalelser fra Kommissionen.

3. Gældende dansk ret

Da der er tale om en et orienteringspunkt, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring om sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen giver ikke anledning til at overveje nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark vil tage orienteringen til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 11. april 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke været forelagt Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 3: Orientering fra formandskabet til RIA-ministrene om, hvilke udkast til instrumenter, der indeholder bestemmelser med relation til det civilretlige samarbejde, som i øjeblikket behandles i andre rådsformationer

Nyt notat.

Resumé

Formandskabet vil orientere RIA-ministrene om, hvilke sager med betydning for det civilretlige samarbejde, der behandles under andre rådsformationer. Punktet skal ses i sammenhæng med Udvalget for Civilretlige Spørgsmåls forpligtelse til at sikre, at der er en konsekvent linie i Det Europæiske Fællesskabs indsats på det civilretlige område, navnlig i de spørgsmål, der er omfattet af EF-traktatens artikel 65 og 293. Udvalget kan ligeledes rådgive om spørgsmål med relation til det civilretlige samarbejde, som måtte dukke op på andre områder inden for EF-traktaten. Danmark vil tage orientering til efterretning.

1. Baggrund

På mødet den 10. marts 1999 besluttede De Faste Repræsentanternes Komité at overdrage det til Udvalget for Civilretlige Spørgsmål at sørge for, at der er en konsekvent linie i Det Europæiske Fællesskabs indsats på det civilretlige område, navnlig i de spørgsmål, der er omfattet af EF-traktatens artikel 65 og 293. Udvalget kan ligeledes rådgive om spørgsmål med relation til det civilretlige samarbejde, som måtte dukke op på andre områder inden for EF-traktaten.

På RIA-ministrenes uformelle møde den 12.-14. januar 2006 blev dette mandat til Udvalget for Civilretlige Spørgsmål drøftet nærmere, og udvalget blev anmodet om regelmæssigt at orientere Rådet for at sikre, at der er en konsekvent linie i Det Europæiske Fællesskabs indsats på det civilretlige område.

På den baggrund har formandskabet udarbejdet et dokument, som orienterer om, hvilke udkast til instrumenter, der indeholder bestemmelser med betydning for det civilretlige samarbejde, der aktuelt behandles under andre rådsformationer. Dokumentet forventes præsenteret for RIA-ministrene på rådsmødet den 27.-28. april 2006.

2. Indhold

Formandskabet forventes at ville orientere om følgende punkter:

- I. Udkast til servicedirektiv: Den 13. januar 2004 forelagde Kommissionen et forslag til

Europa-Parlamentet om Rådets direktiv om tjenesteydelser i det indre marked. Formålet med servicedirektivet er at etablere generelle bestemmelser, der fremmer etableringsfriheden for tjenesteydelser og den frie udveksling af tjenesteydelser. Forslaget indfører et bredt baseret oprindelseslandsprincip, ifølge hvilket tjenesteydere udelukkende er omfattet af deres oprindelsesmedlemsstats nationale bestemmelser, hvad angår det koordinerende område. Udvalget for Civilretlige Spørgsmål har udtalt, at oprindelsesprincippet efter udvalgets opfattelse ikke stemmer overens med bestemmelserne om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser (Rom I-konventionen) og forpligtelser uden for kontrakt (Rom II-forordningen) på det civilretlige område.

- II. Udkast til direktiv om forbrugerkreditaftaler: Kommissionen forelagde den 7. oktober 2005 et ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forbrugerkreditaftaler og om ændring af Rådets direktiv 93/13EF. En anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse, der er omhandlet i forslagets artikel 21, stk. 2 vil skabe det problem, at bestemmelserne i Rom I-konventionen om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser, og den fremtidige Rom I-forordning ikke vil gælde i forbindelse med visse aspekter af forbrugerkreditaftaler. Det forventes, at Udvalget for Civilretlige Spørgsmål vil afgive en udtalelse om dette spørgsmål, hvori udvalget vil foreslå, at forslagets artikel 21, stk. 2 enten slettes eller begrænses således, at bestemmelsen ikke får indvirkning på forbrugernes retsstilling.
- III. Grønbogen om erstatningssøgsmål for overtrædelse af EF's kartel- og monopolregler: Kommissionen fremlagde den 19. december 2005 en grøn bog om erstatningssøgsmål for overtrædelse af EF's kartel- og monopolregler, hvori bl.a. spørgsmål om domstolskompetence og lovvalgsregler i forbindelse med erstatningssøgsmål i kartel- og monopolsager behandles. Grønbogen rejser bl.a. spørgsmål om, hvilken materiel lov, der bør gælde for krav om skadeserstatning i kartel- og monopolsager, og de forskellige muligheder behandles. Udvalget for Civilretlige Spørgsmål bør følge spørgsmålet og om nødvendigt afgive udtalelse.

3. Gældende dansk ret

Spørgsmålet om gældende dansk ret er ikke relevant i denne forbindelse.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring om sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen giver ikke anledning til at overveje nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark vil tage formandskabets orientering til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 11. april 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke været forelagt Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 4: Proceduremæssige rettigheder i straffesager i EU (KOM(2004)328)

Nyt notat.

Resumé

Kommissionen fremsatte den 8. april 2004 et forslag til Rådets rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i EU (KOM(2004)328). Forslaget har været drøftet gennem længere tid i navnlig Arbejdsgruppen om materiel strafferet, uden at det er lykkedes at opnå væsentlige fremskridt i sagen. På denne baggrund forventes det østrigske formandskab at lægge op til, at Rådet (retlige og indre anliggender) skal drøfte spørgsmålet om mulighederne for – på EU-plan – at fastsætte krav til medlemslandenes straffeprocessuelle regler. Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side kan man generelt støtte en tilnærmelse af den strafprocessuelle lovgivning i medlemslandene, når dette er nødvendigt med henblik på at lette samarbejdet og den gensidige anerkendelse af retlige afgørelser i straffesager.

1. Baggrund

Kommissionen har den 8. april 2004 fremlagt et forslag til Rådets rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union (KOM(2004)328).

Det fremgår af Kommissionens begrundelse for forslaget, at rammeafgørelsen udgør en konkretisering af den generelle målsætning om at øge beskyttelsen af individuelle rettigheder. Forslaget er fremsat med henblik på at øge alle mistænkte og anklagedes rettigheder generelt, idet et ensartet beskyttelsesniveau for mistænkte og anklagede i EU skal gøre det lettere at anvende princippet om gensidig anerkendelse. Det fremgår endvidere af Kommissionens begrundelse, at forslaget ikke har til hensigt at duplikere de retssikkerhedsgarantier, der følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men snarere at fremme overholdelse af denne konvention ved at fastsætte fælles EU-standarder på området.

Kommissionen understreger, at forslaget til rammeafgørelsen – der omhandler fem hovedområder (som er adgang til juridisk bistand, adgang til tolkning og oversættelse, beskyttelse af særligt udsatte grupper, underretning af pårørende mv. samt konsulær bistand og skriftlig underretning af mistænkte og anklagede om deres rettigheder) – skal betragtes som et første skridt, idet Kommissionen forventer at fremsætte forslag om yderligere foranstaltninger til sikring af retssikkerhedsgarantier i de kommende år.

Kommissionens forslag til rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union har været drøftet gennem længere tid i navnlig Arbejdsgruppen om materiel strafferet, uden at det er lykkedes at opnå væsentlige fremskridt i sagen.

På denne baggrund var der på det uformelle ministermøde (retlige og indre anliggender) i Wien den 12.-14. januar 2006 en overordnet, indledende drøftelse af spørgsmålet om mulighederne for – på EU-plan – at fastsætte krav til medlemslandenes straffeprocessuelle regler.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 vil lægge op til, at Rådet drøfter sagen med henblik på at udstikke nogle generelle retningslinier for det videre arbejde.

2. Indhold

Som nævnt forventes det, at der på det kommende rådsmøde vil være en drøftelse af spørgsmålet om mulighederne for – på EU-plan – at fastsætte krav til medlemslandenes straffeprocessuelle regler.

Formandskabet forventes i den forbindelse at lægge op til, at de videre drøftelser af dette spørgsmål skal ske på baggrund af forslaget til rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union. Det forventes, at formandskabet – også i lyset af drøftelserne på det uformelle ministermøde i Wien – vil lægge op til, at det videre arbejde med proceduremæssige rettigheder i straffesager skal fokuseres på foranstaltninger, som generelt er nødvendige straffeprocessuelle garantier i forbindelse med den gensidige anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige afgørelser. Formandskabets overvejelser går – ifølge det oplyste – navnlig på spørgsmålet om adgang til juridisk bistand, adgang til tolkning og oversættelse samt skriftlig underretning af mistænkte og anklagede om deres rettigheder.

Endelig vil der formentlig også skulle tages stilling til spørgsmålet om det hjemmelsmæssige grundlag for forslag vedrørende proceduremæssige rettigheder i straffesager i EU, herunder det nævnte forslag til visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union.

3. Gældende ret

Under henvisning til at der alene forventes en overordnet drøftelse af spørgsmålet om mulighederne for – på EU-plan – at fastsætte krav til medlemslandenes straffeprocessuelle regler, er der ikke medtaget en beskrivelse af gældende ret.

For en beskrivelse af gældende ret på de områder, som omfattes af det allerede fremlagte forslag til rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union (KOM(2004)328), kan der henvises til det samlenotat, som er oversendt til udvalgene forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som nævnt forventes der alene en overordnet drøftelse af spørgsmålet om mulighederne for – på EU-plan – at fastsætte krav til medlemslandenes straffeprocessuelle regler. En sådan drøftelse vil ikke sig selv være forbundet med lovgivningsmæssige konsekvenser eller have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende de spørgsmål, som forventes at skulle drøftes på rådsmødet.

Det bemærkes, at forslaget til rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union (KOM(2004)328) på sædvanlig vis har været sendt i høring. Der kan henvises til det samlenotat, som er oversendt til udvalgene forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005.

6. Nærhedsprincippet

Sagen vurderes ikke i sig selv at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side kan man generelt støtte en tilnærmelse af den strafprocessuelle lovgivning i medlemslandene, når dette er nødvendigt med henblik på at lette samarbejdet og den gensidige anerkendelse af retlige afgørelser i straffesager.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet vil ikke skulle afgive udtalelse vedrørende de spørgsmål, som forventes at skulle drøftes på rådsmødet.

Det bemærkes, at Europa-Parlamentet den 12. april 2005 har afgivet udtalelse om forslaget til rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union (KOM(2004)328). Det følger heraf (med henvisning til en udtalelse fra Parlamentets Retsudvalg), at Europa-Parlamentet er enig i Kommissionens valg af retsgrundlag. Fastlæggelsen af fælles grundlæggende principper er efter Europa-Parlamentets opfattelse med til at øge medlemsstaternes tillid til hinandens retssystemer, og en rammeafgørelse synes at være et rigtigt instrument med henblik på at opnå dette mål.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 11. april 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

En statusrapport vedrørende forslaget til rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union (KOM(2004)328) blev forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005. Et grundnotat vedrørende forslaget blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 16. december 2004.

Dagsordenspunkt 5: Rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførsel af domfældte mellem EU-medlemsstaterne (den europæiske fuldbyrdelsesordre)

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Forslaget har til formål at sikre, at der mellem EU-medlemsstaterne sker en gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af endelige domme i straffesager, hvorved der er idømt frihedsstraf eller andre frihedsberøvende foranstaltninger. Forslaget indebærer navnlig en grundlæggende forpligtelse for fuldbyrdelsesstaten til at overtage fuldbyrdelsen af domme vedrørende egne statsborgere og personer med fast lovligt ophold på dens område uafhængigt af de pågældendes samtykke, medmindre der foreligger bestemte grunde til at afslå dette. Forslaget vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser, og det vil muligvis også have statsfinansielle konsekvenser. Forslaget er fremsat af Østrig, Finland og Sverige. Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man positiv over for udviklingen af et EU-instrument på området. Det forventes, at Rådet skal drøfte spørgsmålet om, i hvilket omfang fuldbyrdelsesstaten kan stille krav om dobbelt strafbarhed som betingelse for at overtage fuldbyrdelsen af en dom.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd godkendte på sit møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 princippet om gensidig anerkendelse, der bør være hjørnестenen i det retlige samarbejde inden for EU på både det civilretlige og det strafferetlige område.

Den 29. november 2000 vedtog Rådet i overensstemmelse med konklusionerne fra Tammerfors et program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, og det gik i den forbindelse ind for at vurdere behovet for moderne mekanismer med henblik på gensidig anerkendelse af endelige straffedomme, der indebærer frihedsberøvelse (foranstaltning 14), samt for at udvide anvendelsesområdet for princippet om overførsel af domfældte, så det også finder anvendelse på personer med bopæl i en medlemsstat (foranstaltning 16).

I Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU (punkt 3.3.1.), som blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 5. november 2004, er der lagt op til, at det samlede program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, der som nævnt bl.a. omfatter fuldbyrdelse af endelige domme,

der indebærer frihedsberøvelse, bør suppleres, og at man nærmere bør overveje yderligere forslag i den forbindelse.

Med henvisning hertil har Østrig, Finland og Sverige fremlagt et forslag til en rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførelse af domfældte mellem EU-medlemsstaterne (fremover benævnt rammeafgørelse om den europæiske fuldbyrdelsesordre).

Forslaget til rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførelse af domfældte mellem EU-medlemsstaterne har ikke tidligere været drøftet i Rådet.

Det forventes, at Rådet på det kommende møde skal drøfte spørgsmålet om, i hvilket omfang fuldbyrdelsesstaten kan stille krav om dobbelt strafbarhed (det vil sige, at det forhold, som den pågældende er dømt for, også skal være strafbart i den medlemsstat, som anmodes om at overtage fuldbyrdelsen af en dom) som betingelse for at overtage fuldbyrdelsen af en dom.

2. Indhold

Forslaget til rammeafgørelse om den europæiske fuldbyrdelsesordre er fremlagt under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 31, stk. 1, litra a, hvoraf det fremgår, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager bl.a. omfatter fremme og fremskyndelse af samarbejdet om fuldbyrdelse af afgørelser mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne, og artikel 34, stk. 2, litra b, hvoraf det fremgår, at Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen kan vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Som begrundelse for forslaget er der bl.a. peget på, at man i forholdet mellem medlemsstaterne, der er præget af en særlig gensidig tillid til de øvrige medlemsstats retssystemer, bør gå ud over Europarådets eksisterende instrumenter vedrørende overførelse af fuldbyrdelse af straffedomme. Ifølge forslagsstillerne bør det fastsættes, at fuldbyrdelsesstaten principielt er forpligtet til at overtage egne statsborgere og personer med fast lovligt ophold på dens område, som ved en endelig dom i en anden medlemsstat er idømt en frihedsstraf eller en frihedsberøvende foranstaltning uafhængigt af de pågældendes samtykke, medmindre der foreligger bestemte grunde til at afslå dette. Det anføres i den forbindelse, at overførelse af domfældte til deres hjemland eller det land, som den domfældte har andre tætte forbindelser med, vil kunne sikre en bedre resocialisering af disse personer.

Hovedelementerne i det fremlagte forslag er:

- *En grundlæggende forpligtelse for fuldbyrdelsesstaten til at acceptere domfældte statsborgere, personer med fast bopæl og personer med andre tætte forbindelser, når der ikke er særlige grunde til at afvise dem.*
- *En række lovovertrædelser som defineret i udstedelsesstatens lovgivning (positiv-listen) skal medføre anerkendelse og fuldbyrdelse af en europæisk fuldbyrdelsesordre på de betingelser, der er fastsat i denne rammeafgørelse, og uden kontrol af dobbelt strafbarhed, hvis de i udstedelsesstaten kan straffes med frihedsstraf eller en frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst tre år. Den pågældende positiv-liste svarer til den liste, som fremgår af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.*

For andre end de former for lovovertrædelser, som er omfattet af positiv-listen, kan fuldbyrdelsesstaten lade anerkendelse og fuldbyrdelse af en europæisk fuldbyrdelsesordre være betinget af, at den vedrører handlinger, som udgør en overtrædelse efter fuldbyrdelsesstatens lovgivning.

- *Der kræves ikke samtykke fra den domfældte, medmindre den europæiske fuldbyrdelsesordre sendes til fuldbyrdelsesstaten på grund af den domfældtes tætte forbindelser med denne stat. Den domfældte skal dog af retfærdighedshensyn underrettes om konsekvenserne af overførelsen og skal, såfremt han befinder sig i udstedelsesstaten, have mulighed for at tilkendegive sin mening.*
- *Anerkendelse af den endelige udenlandske fængselsdom eller anden frihedsberøvende foranstaltning på grundlag af en formular (den såkaldte europæiske fuldbyrdelsesordre).*
- *Fastsættelse af tidsfrister for afgørelsen om den europæiske fuldbyrdelsesordre og for overførelsen af den domfældte til fuldbyrdelsesstaten.*
- *Fuldbyrdelse af den endelige fængselsdom eller anden frihedsberøvende foranstaltning uden omsætning af retsfølgen. Hvis sanktionen på grund af sin varighed ikke er forenelig med grundlæggende retsprincipper i fuldbyrdelsesstaten, kan den kompetente myndighed i denne stat dog træffe beslutning om at tilpasse sanktionen til det maksimale niveau for en strafbar handling efter denne stats nationale lovgivning. Hvis selve sanktionen på grund af sin art ikke er forenelig med fuldbyrdelsesstatens lovgivning, kan den kompetente myndighed i denne stat ved en retlig eller administrativ afgørelse tilpasse sanktionen til den straf eller den foranstaltning, der efter denne stats lovgivning gælder for en strafbar handling af samme art. Denne straf eller foranstaltning skal ligge så tæt som muligt på den sanktion, udstedelsesstaten har idømt, dvs. at sanktionen ikke kan konverteres til en bøde. Den må ikke skærpe udstedelsesstatens sanktion.*

- *Fuldbyrdesstatens lovgivning, herunder om prøveløsladelse, afsoningssted mv., finder anvendelse på fuldbyrdelsen på samme måde som på en sanktion idømt i fuldbyrdesstaten. Dog lægger forslaget op til, at prøveløsladelse først kan ske, når sammenlagt mindst halvdelen af sanktionen er fuldbyrdet.*

Herudover kan det nævnes, at visse dele af den foreslåede rammeafgørelse også skal finde anvendelse på håndhævelsen af sanktioner, der er pålagt statsborgere i fuldbyrdesstaten eller personer bosat heri, hvis fuldbyrdesstaten gør overgivelsen til udstedelsesstaten (i henhold til artikel 5, stk. 3, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre) betinget af, at den domfældte sendes tilbage til fuldbyrdesstaten for at afsones straffen. Det samme gælder, hvis udstedelsesstaten har anmodet fuldbyrdesstaten om at udlevere den domfældte med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom, og fuldbyrdesstaten i stedet for at udlevere den pågældende, ønsker at overtage fuldbyrdelsen af straffen i medfør af artikel 4, stk. 6 i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

3. Gældende dansk ret

3.1. Lov om international fuldbyrdelse af straf mv.

Reglerne om fuldbyrdelse her i landet af udenlandske afgørelser om straf mv. og om fuldbyrdelse i udlandet af danske afgørelser om straf mv. findes i lov om international fuldbyrdelse af straf mv. (lov nr. 323 af 4. juni 1986 med senere ændring).

Efter lovens kapitel 2 kan afgørelser, som er omfattet af Europarådets konvention om overførelse af domfældte (af 21. marts 1983) og tillægsprotokollen (af 18. december 1997), fuldbyrdes efter konventionens og protokollens regler.

Loven åbner endvidere (i kapitel 3) mulighed for, at afgørelser, som er omfattet af den europæiske konvention om straffedommes internationale retsvirkninger (af 28. maj 1970), kan fuldbyrdes efter reglerne i konventionens afsnit I, jf. afsnit II.

Loven indeholder herudover i kapitel 4 fælles regler om behandlingen af sager om fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser i Danmark efter bl.a. lovens kapitel 2 og 3.

For så vidt angår den europæiske konvention om straffedommes internationale retsvirkninger er denne ikke tiltrådt af samtlige EU-medlemsstaterne, og i praksis anvendes derfor – ved overførelse af personer, som er idømt frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning – den nyere konvention fra 1983 om overførelse af domfældte.

Sidstnævnte konvention, som alle EU-medlemsstater har ratificeret, indebærer bl.a., at en statsborger i et kontraherende land, som er idømt frihedsstraf i et andet kontraherende land, kan fremsætte anmodning om at blive overført til afsoning i sit hjemland. En sådan overførsel forudsætter efter konventionen, at en række betingelser er opfyldt, herunder bl.a. at begge de involverede lande samtykker i overførelsen. I den forbindelse er det fastsat i lovens § 2, stk. 2, at afgørelse om samtykke efter konventionen træffes af Justitsministeriet.

Det følger desuden af lovens § 3, stk. 1, at begrebet ”statsborger” i konventionens artikel 3, stk. 1, litra a, og stk. 4 (om betingelserne for overførelse), for Danmarks vedkommende bestemmes som personer, som har dansk indfødsret eller som har fast bopæl i riget.

Endelig fastsættes det, at fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser i Danmark sker efter reglerne i konventionens artikel 11 om omsætning af straffen, og at dette sker ved rettens foranstaltning. Justitsministeriet kan dog, hvis det ellers ikke vil være muligt at få en domfældt overført hertil, bestemme, at fuldbyrdelse kan ske efter reglerne i konventionens artikel 10 om fortsat fuldbyrdelse, jf. herved nærmere lovens § 3, stk. 2 og 3.

Konventionen om overførelse af domfældte indeholder herudover – i hovedtræk – følgende elementer:

- De kontraherende stater påtager sig i størst muligt omfang indbyrdes at samarbejde med hensyn til overførelse af personer i overensstemmelse med bestemmelserne i konventionen. En egentlig forpligtelse for fuldbyrdelsesstaten til at acceptere domfældte statsborgere følger ikke af konventionen, og det er således op til den enkelte kontraherende stat – såfremt nærmere betingelser i øvrigt er opfyldt – at træffe beslutning om, hvorvidt overførelse bør tillades.
- En betingelse for, at en dømt person kan overføres, er bl.a., at den handling eller undladelse, som har foranlediget retsfølgen, er en forbrydelse efter fuldbyrdelsesstatens lov eller ville have været en forbrydelse, hvis den var begået på fuldbyrdelsesstatens eget område.
- Der kræves samtykke fra den domfældte eller, hvis de involverede lande af hensyn til den pågældendes alder, fysiske eller mentale tilstand anser det for nødvendigt, af den dømte persons retlige stedfortræder.
- Der skal tilvejebringes en række dokumenter og oplysninger af såvel udstedelsesstaten som fuldbyrdelsesstaten. Der stilles ikke krav om anvendelse af særlige formularer, og der fastsættes ikke bestemte tidsfrister for afgørelsen om og den faktiske overførelse af en dom-

fældt til fuldbyrdelsesstaten.

- Fuldbyrdelse af den endelige fængselsdom eller anden frihedsberøvende foranstaltning sker som nævnt ovenfor enten i form af fortsat fuldbyrdelse (dvs. at fuldbyrdelsesstaten som udgangspunkt – medmindre særlige omstændigheder foreligger – er bundet af retsfølgens retlige karakter og varighed, således som den er bestemt af udstedelsesstaten), eller i form af omsætning af retsfølgen (dvs. at den i fuldbyrdelsesstaten foreskrevne fremgangsmåde anvendes). Der henvises nærmere til konventionens artikel 9-11.

For så vidt angår tillægsprotokollen til konventionen fra 1983 om overførsel af domfældte, fastsætter denne, at der på bestemte betingelser kan ske overførelse uden den pågældendes samtykke. Det drejer sig om de tilfælde, hvor domfældte enten har unddraget sig fuldbyrdelsen ved at flygte til sit hjemland (statsborgerland), eller hvor der i udstedelsesstaten er truffet afgørelse om udvisning eller udsendelse af den pågældende. Tillægsprotokollen er ikke ratificeret af samtlige EU-medlemsstater. For en nærmere omtale af reglerne i tillægsprotokollen kan der i øvrigt henvises til Justitsministeriets vejledning af 2. december 2003.

Det bemærkes, at loven om international fuldbyrdelse af straf mv. ikke gælder for afgørelser, der er omfattet af lov om samarbejde med Finland, Island, Norge og Sverige angående fuldbyrdelse af straf mv. I forhold til disse lande vil den hidtidige lov således fortsat skulle anvendes.

3.2. Udlevering

Rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre er gennemført i dansk ret ved lov nr. 433 af 10. juni 2003 om ændring af bl.a. udleveringsloven.

Udleveringsloven indeholder (i §§ 10 a-10 j) en række materielle betingelser for udlevering til medlemsstater inden for EU.

Af bestemmelsen i lovens § 10 a følger, at en person kan udleveres fra Danmark til en anden EU-medlemsstat med henblik på retsforfølgning eller straffuldbyrdelse, hvis den pågældende lovovertrædelse er omfattet af den opregning af forbrydelser, som fremgår af lovens såkaldte positiv-liste, og lovovertrædelsen efter den anmodende EU-medlemsstats lovgivning kan straffes med fængsel mv. i mindst 3 år. I de tilfælde, hvor der er tale om handlinger, som ikke er omfattet af den nævnte positiv-liste, kan udlevering til strafforfølgning kun ske, hvis den strafbare handling i den pågældende EU-medlemsstat kan medføre fængsel i mindst 1 år, og en tilsvarende handling er strafbar efter dansk ret. Udlevering til straffuldbyrdelse af en dom for handlinger, som ikke er omfattet af positiv-listen, kan kun ske, hvis den pågældende ved dommen er idømt

fængsel eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af mindst 4 måneders varighed, og en tilsvarende handling er strafbar efter dansk ret.

Af bestemmelsen i lovens § 10 b følger det, at ved udlevering af en person, der er dansk statsborger eller har fast bopæl her i landet, til strafforfølgning kan der stilles vilkår om, at den pågældende overføres til Danmark med henblik på fuldbyrdelse af en eventuel fængselsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning (1. pkt.). Udlevering af en person, der er dansk statsborger eller har fast bopæl her i landet, til straffuldbyrdelse kan afslås, hvis straffen i stedet fuldbyrdes her i landet.

Udleveringsloven indeholder en række afslagsgrunde, som dels er obligatoriske (dvs. at der skal gives afslag), dels er fakultative (dvs. at der efter en konkret vurdering kan gives afslag), jf. herom nærmere lovens §§ 10 c-10 h.

Herudover fastsættes det i lovens § 10 i, at hvis det i særlige tilfælde, navnlig under hensyn til den pågældendes alder, helbredstilstand eller andre personlige forhold, må antages, at udlevering ville være uforenelig med humanitære hensyn, skal udlevering udsættes, indtil de særlige forhold, der forhindrer udlevering ikke længere er til stede.

For så vidt angår spørgsmålet om gennemrejse (transit) reguleres dette i relation til udlevering til en anden EU-medlemsstat af bestemmelsen i udleveringslovens § 21, stk. 2.

Hvad særligt angår udlevering af lovovertrædere fra Danmark til Sverige og Finland, vil dette som udgangspunkt skulle ske efter reglerne i den nordiske udleveringslov.

3.3. Prøveløsladelse

Reglerne om prøveløsladelse fremgår af straffelovens 6. kapitel (§§ 38-42).

Af disse regler følger bl.a., at når to tredjedele af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået, afgør justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, om den dømte skal løslades på prøve. Løsladelse på prøve kan ske tidligere, når særlige omstændigheder taler derfor, og den dømte har udstået halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder. Der henvises til straffelovens § 38, som også fastsætter, i hvilke tilfælde der ikke kan blive tale om prøveløsladelse.

Af straffelovens § 40 a fremgår det endvidere, at når halvdelen af straffetiden, dog mindst 4 måneder, er udstået, kan justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, ud over i de i § 38, 2. pkt., nævnte tilfælde beslutte, at den dømte skal løslades på prøve, hvis hensynet til retshåndhævelsen skønnes ikke at tale imod det, og hvis den dømte har ydet en særlig indsats for

ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlings- eller uddannelsesforløb, eller den dømtes forhold taler derfor.

For så vidt angår fængselsstraf på livstid afgør justitsministeren i henhold til straffelovens § 41, om den dømte skal løslades på prøve, når 12 år er udstået.

Der findes i øvrigt regler om prøveløsladelse i straffuldbyrðelseslovens kapitel 14 og i administrative forskrifter udstedt i henhold hertil.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til rammeafgørelse om den europæiske fuldbyrdelsesordre vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. I forhold til de nugældende regler på området er der navnlig grund til at fremhæve følgende elementer:

Som det er fremgået ovenfor under punkt 3, indeholder ingen af de nuværende internationale instrumenter på området nogen egentlig forpligtelse til at overtage domfældte personer med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning. En sådan forpligtelse følger imidlertid af forslaget, som således på dette punkt principielt vil indebære en ændring af den gældende retstilstand. Det skal dog bemærkes, at der i dag i praksis sker overførelse af domfældte personer, hvis betingelserne i 1983-konventionen om overførelse af domfældte, herunder kravet om dobbelt strafbarhed, er opfyldt.

Forslaget om, at der ikke skal ske en undersøgelse af kravet om dobbelt strafbarhed med hensyn til visse anførte forbrydelser svarende til dem, der er indeholdt i positiv-listen i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, vil betyde en ændret retstilstand.

Det samme gælder med hensyn til forslaget om, at der ikke kræves samtykke fra den domfældte, medmindre den europæiske fuldbyrdelsesordre sendes til fuldbyrdelsesstaten på grund af den domfældtes tætte forbindelser med denne stat. Det skal dog bemærkes, at der efter tillægsprotokollen til 1983-konventionen om overførelse af domfældte kan ske overførelse uden samtykke, jf. herom nærmere ovenfor under pkt. 3.1.

Også forslaget om, at anerkendelse af den endelige udenlandske fængselsdom eller anden frihedsberøvende foranstaltning skal ske på grundlag af en formular, og om, at der fastsættes tidsfrister for afgørelsen om den europæiske fuldbyrdelsesordre og for overførelsen af den domfældte til fuldbyrdelsesstaten, vil betyde en ændret retstilstand.

Endelig kan det nævnes, at forslaget om, at fuldbyrdelse af den endelige fængselsdom eller anden frihedsberøvende foranstaltning skal ske uden mulighed for omsætning af sanktionen, ligeledes vil ændre den gældende retstilstand.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Som beskrevet ovenfor under pkt. 2.2. vil der efter forslaget skulle ske fuldbyrdelse af den strafretlige sanktion uden omsætning af denne samtidig med, at der efter forslaget er en grundlæggende forpligtelse for fuldbyrdesstaten til at acceptere domfældte statsborgere, personer med fast bopæl og personer med andre tætte forbindelser, når der ikke er særlige grunde til at afvise dem. Forslaget vil i lyset heraf muligvis kunne have visse statsfinansielle konsekvenser i form af indflydelse på behovet for fængselskapacitet.

5. Høring

Det fremsatte forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførelse af domfældte mellem EU-medlemsstaterne har været sendt i høring hos 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, Amnesty International, Dansk Told- og Skatteforbund, Institut for Menneskerettigheder og Landsforeningen af beskikkede advokater.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Institut for Menneskerettigheder og Landsforeningen af beskikkede advokater.

***Præsidenten for Vestre Landsret** har anført, at landsretten ikke finder at burde udtale sig om forslaget. Det samme er anført af **Dommerfuldmægtigforeningen**.*

***Domstolsstyrelsen, Politidirektøren i København og Politiforbundet i Danmark** har oplyst, at forslaget ikke giver anledning til bemærkninger.*

Præsidenten for Københavns Byret har anbefalet, at der bliver mulighed for at kræve, at dommen (inklusiv en dansk oversættelse) forelægges for retten til brug for afgørelsen om tilpasning, idet domstolene ikke bør være henvist til at træffe denne afgørelse alene på grundlag af en formular. Der henvises endvidere til udkastet til rammeafgørelse artikel 8, stk. 1, nr. 4, hvortil det bemærkes, at det – i det omfang en dom omfatter flere strafbare forhold – ikke uden videre vil være muligt at angive, hvilken del af sanktionen der vedrører én eller flere bestemte strafbare handlinger, og hvilken del der vedrører andre strafbare handlinger, idet sanktionen typisk vil blive fastsat efter en samlet vurdering af alle de forhold, der er til pådømmelse.

Rigspolitichefen har anført, at det må anses for væsentligt at fastholde en ordning, hvorefter domslandet frit kan afslå at lade en domfældt overføre til straffuldbyrkelse i et andet land, og at der således under ingen omstændigheder bør være pligt til at udstede en europæisk fuldbyrdesordre.

Rigsadvokaten har anført, at en gennemførelse af forslaget må antages at ville nødvendiggøre en ganske gennemgribende ændring af lovgrundlaget for overførsel af domfældte til afsoning i et andet land end domslandet. Rigsadvokaten anfører desuden, at man er enig i de betragtninger, der fremgår af grundnotatets afsnit om lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser samt i den foreløbige generelle danske holdning, hvorefter udviklingen af et EU-instrument på området for gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af frihedsstraf m.v. kan støttes.

Foreningen af Politimestre i Danmark har udtalt, at man overordnet set kan tilslutte sig forslaget til rammeafgørelse.

Advokatrådet konstaterer, at en vedtagelse af forslaget til rammeafgørelse vil indebære, at en medlemsstat kan blive pålagt at forestå straffuldbyrkelsen over for en person, som har begået en handling, som medlemsstatens egen lovgivning anser for lovlig. Resultatet vil således kunne blive, at der vil kunne blive anbragt danske statsborgere i danske fængsler til afsoning af en dom, som er idømt ved en udenlandsk domstol for forhold, som danske lovgivere ikke ønsker at kriminalisere, eller eventuelt direkte er afkriminaliseret i Danmark. Efter Advokatrådets opfattelse bør det overvejes ganske nøje, om det er i medlemsstaternes interesse at skabe mulighed for, at ovenstående situation kan opstå, og om statsmagten i tilstrækkeligt omfang opfylder forpligtelsen til at beskytte sine befolkninger mod risiko for overgreb begået af andre medlemsstater.

Landsforeningen af beskikkede advokater har afgørende betænkeligheder ved, at kravet om dobbelt strafbarhed foreslås opgivet. Landsforeningen finder det positivt, hvis der bliver en pligt for fuldbyrdesstaten til at modtage egne statsborgere og personer med fast lovligt ophold til afsoning. Forudsætningen må imidlertid være, at den domfældte samtykker heri. Landsforeningen finder endvidere, at fastsættelse af tidsfrister, hvis der foreligger en endelig dom og begæ-

ring fra den domfældte, vil være ønskelig. Landsforeningen kan ikke anbefale, at der sker fuldbyrdelse uden omsætning af straffen.

Institut for Menneskerettigheder har oplyst, at instituttet på grund af utilstrækkelige ressourcer ikke har haft mulighed for at kommentere udkastet til rammeafgørelse.

6. Nærhedsprincippet

Som nævnt i det foreløbige nærhedsnotat, som er sendt til Folketingets Europaudvalg den 17. februar 2005 og til Folketingets Retsudvalg den 25. februar 2005 har forslagsstillerne ikke i forslaget eller i den ledsagende note redegjort nærmere for forholdet til nærhedsprincippet.

Regeringen finder på det foreløbige grundlag, at nærhedsprincippet er overholdt, da formålet med forslaget som nævnt er at sikre, at der vil kunne ske en gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af endelige fængselsdomme eller andre frihedsberøvende foranstaltninger mellem EU-medlemsstaterne.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget er fremsat af Østrig, Finland og Sverige. Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemslandes holdninger til forslaget.

8. Foreløbig dansk holdning

I overensstemmelse med den danske regerings høringssvar vedrørende Kommissionens grønbog om tilnærmelse, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner (se ovenfor under pkt. 1) kan man generelt støtte udviklingen af et EU-instrument på området for gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af frihedsstraffe mv.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet blev den 22. april 2005 anmodet om at afgive en udtalelse inden den 30. september 2005. Europa-Parlamentet har imidlertid endnu ikke afgivet en udtalelse om forslaget.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *11. april 2006*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til rammeafgørelse om den europæiske fuldbyrdelsesordre samt et grundnotat om forslaget er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 7. marts 2005 og til Folketingets Retsudvalg den 2. august 2005.

Dagsordenspunkt 6: Rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Formålet med forslaget er at sikre et hurtigere og mere effektivt retligt samarbejde i straffesager, når det drejer sig om fremskaffelse af visse genstande, dokumenter og data til brug i en straffesag i et andet EU-medlemsland. Forslaget vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser, mens det ikke vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side har man fra starten været meget skeptisk over for Kommissionens forslag, som dog på en række afgørende punkter er blevet forbedret, således at man nu fra dansk side generelt ser positivt på det foreliggende udkast til rammeafgørelse. Det østrigske formandskab må forventes at lægge op til, at Rådet på det kommende møde skal drøfte et udkast til rammeafgørelse med henblik på at nå til samlet politisk enighed herom.

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 er, 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.

Målet skal bl.a. nås gennem et tættere samarbejde mellem medlemslandenes politimyndigheder og de retlige myndigheder. Det fremgår af handlingsplanen, at der inden to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden bør iværksættes en proces med henblik på at forenkle procedurerne for gensidig anerkendelse af kendelser og domme i straffesager.

I forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Tampere den 15.-16. oktober 1999 vedtog stats- og regeringscheferne, at princippet om gensidig anerkendelse skulle være hjørnesten i det retlige samarbejde inden for EU på både det civil- og det strafferetlige område. Princippet skulle gælde for såvel domme som andre afgørelser truffet af retlige myndigheder.

Rådet vedtog den 29. november 2000 i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere et program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af prin-

cippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager. Af programmet fremgår det, at der skal gives højeste prioritet til afgørelser med henblik på tilvejebringelse af bevismateriale, jf. programmets pkt. 2.1.1., hvor følgende bl.a. er anført:

Mål: Muliggøre anerkendelse af bevismateriale, forhindre, at det går tabt, og lette fuldbyrdelsen af ransagnings- og beslaglæggelseskendelser med henblik på hurtigt at tilvejebringe bevismateriale i straffesager (punkt 36 i Det Europæiske Råds konklusioner fra Tampere).

Foranstaltning nr. 3: For at lette den gensidige information bør der indføres en standardformular til anmodning om oplysninger om tidligere straffedomme på alle fællesskabssprog.

Foranstaltning nr. 5: Undersøge, hvilke fremskridt der kan gøres med henblik på:

- at sikre, at forbehold og erklæringer vedrørende tvangsforanstaltninger i henhold til artikel 5 i konventionen om gensidig retshjælp fra 1959, suppleret med artikel 51 og 52 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen, ikke længere kan gøres gældende mellem medlemsstaterne, navnlig for så vidt angår bekæmpelse af organiseret kriminalitet, hvidvaskning af udbyttet fra strafbart forhold og økonomisk kriminalitet.
- at sikre, at de grunde til at afslå anmodninger om gensidig retshjælp, som er nævnt i artikel 2 i konventionen fra 1959, suppleret med artikel 50 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen, ikke længere kan gøres gældende mellem medlemsstaterne.

Foranstaltning nr. 6: Udarbejdelse af et instrument med henblik på anerkendelse af kendelser vedrørende sikring af bevismateriale for at undgå, at bevismateriale, der befinder sig på en anden medlemsstats område, går tabt.

Foranstaltning nr. 6 i programmet er gennemført ved Rådets rammeafgørelse om gennemførelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale. Denne rammeafgørelse, som bl.a. indeholder krav om gensidig anerkendelse af kendelser udstedt for at indefryse bevismateriale og eventuelt udlevere det til udstedelsesstaten, blev vedtaget den 22. juli 2002 og er offentliggjort i EF-Tidende den 2. august 2003 (EFT2002/C184/8).

Kommissionen har bl.a. med henvisning til, at den nævnte rammeafgørelse om indefrysning af kendelser alene omhandler en del af samarbejdet om bevismateriale, fremsat et forslag til Rådets

rammeafgørelse om en europæisk bevissikringskendelse til fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager. Kommissionen har i den forbindelse henvist til, at der er behov for at løse betydelige udestående problemer i samarbejdet, hvad angår bevismateriale, som er omfattet af rammeafgørelsen om indefrysningsskendelser. Kommissionen peger bl.a. på, at der vil kunne forekomme situationer, hvor en anerkendelse af en indefrysningsskendelse vil kræve yderligere tvangsindgreb, f.eks. i form af ransagning, som i givet fald vil skulle foretages i overensstemmelse med fuldbyrdelsesstatens gældende regler, herunder procedureregler.

Hensigten med forslaget er på denne baggrund at sikre et hurtigere og mere effektivt retligt samarbejde i straffesager, når det drejer sig om fremskaffelse af (eksisterende) genstande, dokumenter og data til brug i straffesager i et andet EU-medlemsland. Rammeafgørelsen om en (ny) europæisk bevissikringskendelse på dette område vil således – efter Kommissionens forslag – skulle erstatte de traditionelle aftaler om gensidig retshjælp efter Europarådets konvention fra 1959 om gensidig retshjælp i straffesager og lignende instrumenter. Anmodninger om retshjælp til fremskaffelse af (nyt) bevismateriale, såsom afhøring af mistænkte, vidner mv., eller efterforsknings-skridt, der indebærer bevisoptagelse i reel tid, f.eks. aflytning af samtaler eller overvågning af banktransaktioner, vil ikke være omfattet af rammeafgørelsen om den europæiske bevissikringskendelse, og de eksisterende internationale instrumenter om gensidig retshjælp vil således fortsat finde anvendelse her.

Med forslaget fastlægges mindstekravene til den retshjælp, som EU-medlemslandene skal yde hinanden. Disse krav kan ifølge Kommissionen overordnet beskrives på følgende måde:

1. En retsanmodning fra en anden EU-medlemsstat skal anerkendes umiddelbart, uden at der er behov for at omdanne den til en national afgørelse, før den kan fuldbyrdes.
2. Retsanmodninger bliver standardiserede ved hjælp af formular.
3. Der skal indføres frister for efterkommelse af anmodninger.
4. Der skal indføres minimumsbeskyttelse både for udstedelse og efterkommelse af retsanmodninger.
5. Mulighederne for at afvise en retsanmodning skal begrænses.

Det fremsatte forslag om en europæisk bevissikringskendelse anses af Kommissionen for at være første skridt mod udskiftningen af den eksisterende ordning for gensidig retshjælp i Den Europæiske Union med et samlet EU-regelsæt baseret på gensidig anerkendelse omfattet af regler om minimumsbeskyttelse.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2004 orienterede det daværende nederlandske formandskab om status i forhandlingerne om forslaget.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. februar 2005 blev der konstateret enighed om at basere listen over forbrydelser (positiv-liste), hvor der ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed, på listen fra rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og rammeafgørelsen om fuldbyrdelse i Den Europæisk Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale. Listen i rammeafgørelsen om den europæiske bevissikringskendelse vil herefter bestå af 32 forbrydelser og et minimumskrav til strafferammen på tre år. Der blev endvidere opnået enighed om, at Rådet til enhver tid enstemmigt kan udvide listen. Herudover blev der konstateret enighed om, at det ved fuldbyrdelse af en bevissikringskendelse skal være muligt at tage højde for, at forbrydelsen er begået på fuldbyrdelsesstatens territorium, eller hvis forbrydelsen er begået uden for udstedelsesstatens territorium (en såkaldt territorialklausul). Den nærmere formulering heraf blev henvist til arbejdsgruppen om strafferetligt samarbejde. Rådet blev endelig enig om at slette ophørsklausulen i forslagets artikel 24, idet der dog samtidig blev konstateret enighed om i stedet at indsætte en revisionsbestemmelse med henblik på, at man om fem år tager spørgsmålet om, hvorvidt kravet om dobbelt strafbarhed uden for positiv-listen helt skal bortfalde, op til fornyet overvejelse.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005 kunne der ikke konstateres enighed om, hvorvidt den foreslåede bestemmelse i rammeafgørelsens artikel 21 (om domstolskompetence for edb-data lagret i et informationssystem på en anden medlemsstats område) skal slettes. Der kunne heller ikke konstateres enighed om den nærmere udstrækning og udformning af den såkaldte territorialklausul.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005 kunne der (med undtagelse af forbehold fra et medlemsland) konstateres enighed om, at udstedelsesstaten er ansvarlig for, at udstedelse af en bevissikringskendelse er nødvendig og proportional i den konkrete sag. Endvidere var der enighed om, at fuldbyrdelsesstaten er ansvarlig for at vælge procedurerne for fuldbyrdelse af en europæisk bevissikringskendelse, men at fuldbyrdelsesstaten skal være rede til at overholde de formaliteter og procedurer, som udstedelsesstaten anmoder om, også selv om de eventuelt ikke ville blive anvendt i et tilsvarende indenlandsk tilfælde, forudsat at de ikke er i modstrid med fuldbyrdelsesstatens grundlæggende retsprincipper. Rådet var endelig enig om at medtage en menneskerettighedsklausul i teksten. Der kunne derimod ikke konstateres enighed om, i hvilket omfang fuldbyrdelsesstaten vil kunne afslå at fuldbyrde en bevissikringskendelse.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 kunne Rådet ikke nå til samlet politisk enighed om forslaget.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 21. februar 2006 blev der konstateret enighed om spørgsmålet om, hvilke myndigheder som kan udstede og fuldbyrde en europæisk bevissikringskendelse, samt om spørgsmålet om en afslagsgrund baseret på privilegier og immunitet og

en afslagsgrund ved ikke-tilgængelige foranstaltninger. De øvrige udestående spørgsmål blev der ikke opnået enighed om.

Det østrigske formandskab må forventes at lægge op til, at Rådet på det kommende møde skal fortsætte sine drøftelser af udkastet til rammeafgørelse med henblik på at nå til samlet politisk enighed herom.

2. Indhold

Forslaget, der er udarbejdet med hjemmel i artikel 31 og artikel 34, stk. 2, litra b, i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU), indebærer, at en europæisk bevissikringskendelse, som er udstedt i en medlemsstat (udstedelsesstaten), som udgangspunkt skal anerkendes af den medlemsstat, der skal gennemføre kendelsen (fuldbyrdesstaten), uden yderligere formaliteter, dog således at selve fuldbyrdelsen sker på samme måde, som myndigheden i fuldbyrdesstaten normalt fremskaffer bevismateriale.

Forslaget til rammeafgørelse er inddelt i følgende hovedafsnit:

Afsnit 1: Den europæiske bevissikringskendelse

Afsnit 2: Procedurer og garantier i udstedelsesstaten

Afsnit 3: Procedurer og garantier i fuldbyrdesstaten

Afsnit 4: Jurisdiktionskompetence for elektroniske kommunikationsnetværk

Afsnit 5: Afsluttende bestemmelser

Det bemærkes indledningsvist, at henholdsvis det nederlandske, luxembourgske og britiske formandskab siden fremlæggelsen af det oprindelige forslag til rammeafgørelse – på baggrund af omfattende drøftelser i arbejdsgruppen vedrørende strafferetligt samarbejde og i artikel 36-udvalget samt drøftelser om delspørgsmål i Rådet – har fremlagt flere reviderede udkast til rammeafgørelse. Justitsministeriet har på den baggrund fundet det rigtigst – med henblik på at give et samlet og læsevenligt billede af status i forhandlingerne – at beskrive udkastet til rammeafgørelse på baggrund af de ændringer, der senest er foretaget i lyset af de nævnte drøftelser.

Forslaget i dets nuværende udformning indeholder følgende bestemmelser:

Ad afsnit 1: Den europæiske bevissikringskendelse

Artikel 1 i forslaget fastsætter, at en europæisk bevissikringskendelse er en retsafgørelse udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat med henblik på at fremskaffe genstande, dokumenter og data fra en anden medlemsstat til brug i de retssager, der er nævnt i artikel 4.

Det følger videre af bestemmelsen, at medlemsstaterne skal fuldbyrde en europæisk bevissikringskendelse på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i forslaget.

Bestemmelsen fastslår endelig, at rammeafgørelsen ikke ændrer pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.

Forslagets artikel 2 indeholder definitioner af de begreber, der anvendes i rammeafgørelsen.

Udstedelsesstat defineres som den medlemsstat, der har udstedt den europæiske bevissikringskendelse, og **fuldbyrdelsesstaten** er den medlemsstat, på hvis område de omhandlede genstande, dokumenter og data er tilgængelige.

Udstedelsesmyndighed er en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller anklager; eller en anden judiciel myndighed, der er defineret af udstedelsesstaten, og som i den pågældende sag handler i sin egenskab af efterforskningsmyndighed i straffesager og er kompetent til at kræve bevisoptagelse i grænseoverskridende sager i henhold til national lovgivning, inklusiv de judicielle myndigheder hvorfra en sådan kompetence er delegeret. **Fuldbyrdelsesmyndighed** er den myndighed, der ifølge national ret har kompetence til at anerkende eller fuldbyrde en europæisk bevissikringskendelse.

Ransagning og beslaglæggelse defineres for så vidt angår dette instrument som også omfattende foranstaltninger, der foretages under straffesager, hvorved en fysisk eller juridisk person kan pålægges at fremskaffe eller medvirke til at fremskaffe genstande, dokumenter eller data, og som kan tvangsfuldbyrdes uden den pågældende persons samtykke eller give anledning til sanktioner, hvis pålægget ikke efterkommes.

Artikel 2a fastsætter, at medlemsstaterne skal informere Rådets Generalsekretariat om, hvilke myndigheder der i henhold til national ret er kompetente som henholdsvis udstedelsesmyndighed og fuldbyrdelsesmyndighed. Medlemsstaterne skal endvidere informere Rådets Generalsekretariat om eventuel udpegning af en central myndighed, jf. artikel 7.

Artikel 3 fastlægger anvendelsesområdet for europæiske bevissikringskendelser. Det følger heraf, at en europæisk bevissikringskendelse kan udstedes med henblik på fremskaffelse af alle genstande, dokumenter og data, der kan bruges i de retssager, der er nævnt i artikel 4. Den europæiske bevissikringskendelse kan ikke udstedes med henblik på bevisoptagelse i form af afhøringer, vidneforklaringer eller andre former for forhør, bevisoptagelse fra en persons legeme (herunder

DNA-profil og fingeraftryk) eller bevisoptagelse i reel tid, bevisoptagelse i form af fremskaffelse af kommunikationsdata, der opbevares af leverandører af en offentlig tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste eller et offentligt kommunikationsnet, ligesom en bevissikringskendelse ikke kan udstedes med henblik på, at fuldbyrdelsesmyndigheden skal foretage analyser af eksisterende genstande, dokumenter og data. Den europæiske bevissikringskendelse vil dog kunne udstedes med henblik på fremskaffelse af de undtagne bevistyper, hvis beviset allerede er i fuldbyrdelsesmyndighedens besiddelse.

Bevissikringskendelse skal endvidere, i det omfang udstedelsesmyndigheden anmoder herom, også omfatte andre genstande, dokumenter og data, som fuldbyrdelsesmyndigheden finder under fuldbyrdelsen af bevissikringskendelsen, og som uden yderligere undersøgelser findes relevante for den retsforfølgning, der ligger til grund for bevissikringskendelsen. Bevissikringskendelsen kan, i det omfang udstedelsesmyndigheden anmoder herom, desuden omfatte forklaringer fra personer, der er til stede i forbindelse med fuldbyrdelsen af bevissikringskendelsen, og som har direkte relation til bevissikringskendelsens genstand. De regler i fuldbyrdelsesstaten, der er anvendelige i nationale sager, skal ligeledes være anvendelige med hensyn til sådanne forklaringer.

Det følger endvidere af artikel 3, stk. 2a, at udveksling af oplysninger om strafferetlige domfældelser hidrørende fra strafferegisteret skal ske i medfør af den rådsafgørelse om udveksling af oplysninger fra strafferegistre, som blev vedtaget den 21. november 2005, og andre relevante instrumenter.

Det følger af artikel 4, at en europæisk bevissikringskendelse kan udstedes til brug for straffesager samt sager anlagt af en administrativ eller juridisk myndighed vedrørende handlinger, der er strafbare efter udstedelsesstatens nationale lovgivning, da de udgør overtrædelser af gældende retsregler, og når afgørelsen kan indbringes for en domstol med kompetence navnlig i straffesager. Dette gælder uanset, om der er tale om en sag vedrørende en fysisk eller juridisk person.

Artikel 5 indeholder regler for bevissikringskendelsens indhold og form, herunder hvilke sprog der skal anvendes. Det fastsættes, at den europæiske bevissikringskendelse skal indeholde de oplysninger, der fremgår af formular A i bilaget. Bevissikringskendelsen skal underskrives, og indholdets rigtighed skal bekræftes af udstedelsesstaten. Udstedelsesstaten skal oversætte den europæiske bevissikringskendelse til det eller de officielle sprog i fuldbyrdelsesstaten. Medlemsstaterne kan dog, når rammeafgørelsen er vedtaget, afgive erklæring om, at de accepterer en oversættelse til et eller flere af de officielle sprog, der anvendes af De Europæiske Fællesskabers institutioner.

Ad afsnit 2: Procedurer og garantier i udstedelsesstaten

I artikel 6 fastslås det, at en europæisk bevissikringskendelse alene vil kunne udstedes, hvis udstedelsesstaten har sikret sig, at de ønskede genstande, dokumenter og data er nødvendige og proportionelle i forhold til den pågældende retssag, og at de omhandlede genstande, dokumenter og data ligeledes ville kunne fremskaffes ifølge udstedelsesstatens lovgivning, hvis de var tilgængelige på udstedelsesstatens område, selv om der eventuelt vil skulle anvendes en anden fremgangsmåde. Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at vurderingen af de nævnte forhold alene foretages i udstedelsesstaten i den konkrete sag.

Artikel 7 fastsætter, at en europæisk bevissikringskendelse skal fremsendes af udstedelsesmyndigheden til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor udstedelsesmyndigheden har rimelig grund til at antage, at de relevante genstande, dokumenter eller data befinder sig, eller i tilfælde af elektroniske data er direkte tilgængelige i henhold til fuldbyrdelsesstatens lovgivning. Bevissikringskendelsen skal fremsendes ved hjælp af ethvert middel, som kan frembringe skriftlig dokumentation, og som giver fuldbyrdelsesstaten mulighed for at fastslå ægtheden. Al yderligere officiel kommunikation skal foregå direkte mellem udstedelsesmyndighed og fuldbyrdelsesmyndighed.

Endvidere fremgår det bl.a. af bestemmelsen, at medlemsstaterne kan udpege en eller flere centrale myndigheder til at assistere de kompetente myndigheder, og at en central myndighed kan være ansvarlig for den administrative fremsendelse og modtagelse af bevissikringskendelser.

Bestemmelsen i artikel 8, der omhandler medlemsstaternes mulighed for at afgive en erklæring om en central strafferegistermyndighed, er slettet i det foreliggende udkast til rammeafgørelse, idet anmodninger om oplysninger om strafferetlige domfældelser, jf. artikel 3, stk. 2a, ikke længere er omfattet af rammeafgørelsen.

Artikel 9 fastsætter, at hvis udstedelsesmyndigheden ønsker supplerende genstande, dokumenter og data i en sag, hvor der tidligere er fremsendt en europæisk bevissikringskendelse eller en kendelse om indefrysning af formuegoder eller bevismidler (jf. rammeafgørelsen af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale (2003/577/JHA)), skal udstedelsesmyndigheden oplyse herom i (den nye) bevissikringskendelse.

Hvis udstedelsesmyndigheden i overensstemmelse med de gældende bestemmelser herom deltager i fuldbyrdelsen af den europæiske bevissikringskendelse i fuldbyrdelsesstaten, kan denne indlevere en (ny) kendelse om supplerende bevismateriale direkte til den kompetente fuldbyrdende myndighed, mens myndigheden befinder sig i den pågældende stat.

Artikel 10 fastslår, at personoplysninger fremskaffet inden for rammerne af rammeafgørelsen

kan anvendes af udstedelsesstaten i forbindelse med sager, i hvilke der kan udstedes en europæisk bevissikringskendelse (jf. artikel 4), andre retsprocedurer og administrative procedurer, som hænger direkte sammen med sådanne sager, og til forebyggelse af en umiddelbar og alvorlig trussel mod den offentlige sikkerhed. Anvendelse af personoplysninger fremskaffet inden for rammerne af rammeafgørelsen til andre formål kan kun ske med fuldbyrdelsesstatens forudgående samtykke, medmindre udstedelsesstaten har indhentet samtykke fra den oplysningerne vedrører.

I forbindelse med en bestemt sag kan fuldbyrdelsesstaten kræve, at den medlemsstat, som personoplysningerne er oversendt til, underretter fuldbyrdelsesstaten om anvendelsen af de pågældende oplysninger.

De nævnte bestemmelser i artikel 10 finder dog ikke anvendelse på personoplysninger, som er tilvejebragt af en medlemsstat i medfør af rammeafgørelsen, og som hidrører fra denne medlemsstat.

Ad afsnit III: Procedurer og garantier i fuldbyrdelsesstaten

Efter artikel 11 skal fuldbyrdelsesmyndigheden, medmindre den beslutter sig for at påberåbe sig en af de i artikel 15 eller artikel 18 anførte grunde til at afvise eller udsætte fuldbyrdelsen af en bevissikringskendelse, anerkende en europæisk bevissikringskendelse, som er fremsendt i henhold til artikel 7, uden yderligere formaliteter, og straks træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse på samme måde, som myndigheden i fuldbyrdelsesstaten normalt fremskaffer genstande, dokumenter og data.

Fuldbyrdelsesstaten er ansvarlig for at vælge de foranstaltninger, som i henhold til national lovgivning skal sikre fremskaffelsen af de i bevissikringskendelsen omhandlede genstande, dokumenter og data, herunder hvorvidt det er nødvendigt at anvende tvangsforanstaltninger. Alle foranstaltninger skal dog foretages i overensstemmelse med gældende procedureregler i fuldbyrdelsesstaten.

Det følger videre af bestemmelsen, at medlemsstaterne skal sikre, at samtlige foranstaltninger, der er anvendelige i en tilsvarende national sag, også er anvendelige med henblik på at fuldbyrde en bevissikringskendelse, samt at foranstaltninger, inklusiv beslaglæggelse og ransagning (jf. definitionen heraf ovenfor i artikel 2), er tilgængelige med henblik på at fuldbyrde bevissikringskendelsen i det omfang kendelsen omhandler en forbrydelse, der er opregnet på den positiv-liste, som fremgår af artikel 16, stk. 2.

Bestemmelsen fastsætter endvidere en valideringsordning, hvorefter fuldbyrdelsesmyndigheden i

de tilfælde, hvor udstedelsesmyndigheden ikke er en dommer, en domstol, en undersøgelsesdommer eller en offentlig anklager, og bevissikringskendelsen ikke er godkendt af en af de disse myndigheder, kan beslutte, at man ikke vil anvende tvangsforanstaltninger med henblik på at fuldbyrde bevissikringskendelsen.

En medlemsstat kan desuden afgive en erklæring til Rådets Generalsekretariat om, at man forlanger en sådan validering i alle sager, hvor udstedelsesmyndigheden ikke er en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager, og hvor de foranstaltninger, der er nødvendige for at fuldbyrde bevissikringskendelsen, vil kræve en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklagers medvirken i en tilsvarende national sag.

Artikel 12, der opregnede en række materielle minimumsbetingelser, som skal overholdes ved fuldbyrdelse af en europæisk bevissikringskendelse, er i det foreliggende udkast til rammeafgørelse slettet.

Det fremgår af artikel 13, at fuldbyrdesmyndigheden skal opfylde de formkrav og procedurer, som udstedelsesmyndigheden udtrykkeligt har angivet, medmindre andet er fastsat i denne rammeafgørelse, og forudsat at sådanne formkrav og procedurer ikke er i strid med de grundlæggende retsprincipper i fuldbyrdesstaten. Artikel 13 medfører ikke en pligt til at foretage tvangsforanstaltninger.

Det bemærkes i relation til artikel 13, at det forventes, at det kommer til at fremgå af den formular, der er knyttet som bilag til rammeafgørelsen, at udstedelsesmyndigheden kan angive, at fuldbyrdesmyndigheden skal holde det forhold, at der er en efterforskning i gang, samt efterforskningens indhold, fortroligt, hvis det er nødvendigt for fuldbyrdelsen af den europæiske bevissikringskendelse.

Artikel 14, der omhandler fuldbyrdesmyndighedens mulighed for at iværksætte efterforskningsskridt, der ikke var forudset fra begyndelsen, er i det foreliggende udkast til rammeafgørelse slettet. Dele af artikel 14 er imidlertid indsat i artikel 18bis, hvortil der henvises.

Artikel 15 vedrører grundene til at afvise anerkendelse og fuldbyrdelse af en europæisk bevissikringskendelse. Der følger af bestemmelsen, at en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller anklager kan afslå at anerkende og fuldbyrde en bevissikringskendelse, hvis dette vil være i strid med princippet om ne bis in idem (hvorefter en person ikke kan straffes for den samme handling flere gange), eller hvis forbrydelsen i et af de tilfælde, der er nævnt i artikel 16, stk. 3, ikke er strafbar i fuldbyrdesstaten. Fuldbyrdelse vil endvidere kunne afslås, hvis det ikke er muligt at fuldbyrde bevissikringskendelsen ved hjælp af nogen af de foranstaltninger, som fuldbyrdesmyndigheden har adgang til i det specifikke tilfælde i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1,

litra b. Fuldbyrkelse vil også kunne afslås, hvis der ifølge fuldbyrdesstatens lovgivning gælder immuniteter og privilegier, der gør det umuligt at fuldbyrde den europæiske bevissikringskendelse, eller hvis bevissikringskendelsen ikke er valideret, jf. artikel 11, stk. 2-3, eller fuldbyrdelsen vil skade essentielle interesser vedrørende den nationale sikkerhed, bringe informationskilden i fare, eller fuldbyrdelsen vedrører brugen af hemmeligholdt information om specifikke efterretningsrelaterede aktiviteter, eller hvis bevissikringskendelsen er mangelfuld eller ikke er korrekt udfyldt.

Bestemmelsen fastsætter endvidere, at anerkendelse og fuldbyrdelse kan afslås, hvis bevissikringskendelsen omfatter lovovertrædelser, som efter fuldbyrdesstatens lovgivning betragtes som begået helt eller delvis på denne medlemsstats territorium eller på et sted, der ligestilles hermed, eller er begået uden for udstedelsesstatens territorium, og fuldbyrdesstatens lovgivning ikke hjemler adgang til retsforfølgning for tilsvarende lovovertrædelser, når de er begået uden for fuldbyrdesstatens område.

Beslutningen om at afvise at fuldbyrde eller anerkende en bevissikringskendelse skal træffes af en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager i fuldbyrdesstaten. Hvis bevissikringskendelsen ikke er udstedt af en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager, men derimod, jf. artikel 2, stk. 1, litra c, 2. tankestreg, af en anden judiciel myndighed, der er defineret af udstedelsesstaten, og som i den pågældende sag handler i sin egenskab af efterforskningsmyndighed i straffesager og er kompetent til at kræve bevisoptagelse i grænseoverskridende sager i henhold til national lovgivning, og bevissikringskendelsen ikke er valideret af en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager i udstedelsesstaten, kan beslutningen om afvisning også træffes af en anden judiciel myndighed, der er kompetent i henhold til national lovgivning.

Artikel 16 omhandler spørgsmålet om dobbelt strafbarhed. I henhold til bestemmelsen kræver anerkendelse og fuldbyrdelse af en europæisk bevissikringskendelse ikke kontrol af, om der gælder dobbelt strafbarhed, medmindre fuldbyrdelsen af kendelsen nødvendiggør brug af ransagning og beslaglæggelse.

De forbrydelser, som er opregnet på positiv-listen i artikel 16, stk. 2, må dog under ingen omstændigheder kontrolleres for dobbelt strafbarhed, selvom det er nødvendigt at foretage ransagning og beslaglæggelse.

Positiv-listen i artikel 16, stk. 2, består af 32 typer af forbrydelser og indeholder desuden et minimumskrav til strafferammen på tre år. Listen, der svarer til positiv-listen i rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre, og som enstemmigt kan udvides af Rådet, omfatter bl.a. deltagelse i en kriminel organisation, terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse af børn og børnepor-

nografi, ulovlig handel med narkotika, ulovlig handel med våben, bestikkelse, svig, hvidvaskning, falskmøntneri, internetkriminalitet, miljøkriminalitet, menneskesmugling, forsætligt manddrab, grov legemsbeskadigelse, racisme, væbnet tyveri og bortførelse.

Hvis forbrydelsen ikke er omfattet af positiv-listen, og fuldbyrdelse af bevissikringskendelsen vil kræve anvendelse af ransagning og beslaglæggelse, må medlemsstaterne, jf. stk. 3, kontrollere, om der gælder dobbelt strafbarhed.

Artikel 17 indeholder frister for anerkendelse, fuldbyrdelse og overførsel af bevismateriale. Af bestemmelsen følger, at medlemsstaterne skal træffe de foranstaltninger, som gør dem i stand til at overholde de frister, der er fastsat i bestemmelsen. Det følger videre, at hvis udstedelsesmyndigheden i den europæiske bevissikringskendelse har anført, at det på grund af proceduremæssige frister eller andre særligt hastende omstændigheder er nødvendigt med en kortere frist, skal fuldbyrdelsesmyndigheden i så høj grad som muligt tage højde for en sådan anmodning.

Enhver beslutning om at afvise anerkendelse eller fuldbyrdelse skal træffes så hurtigt som mulig og ikke senere end 30 dage efter, at den kompetente fuldbyrdelsesmyndighed har modtaget den europæiske bevissikringskendelse.

Hvis der ikke findes grunde til udsættelse i henhold til artikel 18, eller hvis fuldbyrdelsesmyndigheden ikke allerede har de genstande, dokumenter og data, der anmodes om, i sin besiddelse, skal fuldbyrdelsesmyndigheden tage disse genstande, dokumenter og data i besiddelse uden forsinkelse og senest 60 dage efter, at den kompetente fuldbyrdelsesmyndighed har modtaget den europæiske bevissikringskendelse.

Hvis det i en specifik sag ikke er praktisk muligt for den kompetente fuldbyrdelsesmyndighed at overholde de ovennævnte frister, underretter denne uden forsinkelse den kompetente myndighed i udstedelsesstaten herom, herunder om grundene til forsinkelsen og om, hvor lang tid der skønnes nødvendig for at skride til handling.

Medmindre der er indgivet klage, jf. artikel 19, eller der foreligger en udsættelsesgrund, jf. artikel 18, skal fuldbyrdelsesstaten uden forsinkelse udlevere de genstande, dokumenter og data, der er fremskaffet i forbindelse med den europæiske bevissikringskendelse, til udstedelsesstaten.

I henhold til artikel 18 kan fuldbyrdelsesmyndigheden udsætte afgørelsen om anerkendelse af en europæisk bevissikringskendelse, hvis formularen i bilaget er ufuldstændig eller åbenlys ukorrekt, indtil formularen er udfyldt korrekt eller rettet. Udsættelse kan også ske, hvis den europæiske bevissikringskendelse i et af de tilfælde, der er nævnt i artikel 11, stk. 2 eller 3, ikke er blevet bekræftet, indtil en sådan bekræftelse er givet.

Fuldbyrdsesmyndigheden kan desuden udsætte fuldbyrdelsen af en europæisk bevissikringskendelse eller udleveringen af de genstande, dokumenter og data, der er fremskaffet, hvis fuldbyrdelsen vil kunne påvirke en igangværende strafferetlig efterforskning eller retsforfølgning, så længe myndigheden finder en sådan udsættelse nødvendig, eller hvis de omhandlede genstande, dokumenter og data allerede anvendes i forbindelse med andre sager, indtil de ikke længere er nødvendige til dette formål.

Så snart grundene til udsættelse ikke længere er til stede, skal fuldbyrdsesmyndigheden straks træffe de nødvendige foranstaltninger for at fuldbyrde den europæiske bevissikringskendelse og underrette den relevante kompetente myndighed i fuldbyrdsesstaten herom.

Artikel 18 bis omhandler fuldbyrdsesmyndighedens forpligtigelse til at orientere udstedelsesmyndigheden i visse nærmere opregnede situationer. Fuldbyrdsesmyndigheden skal således straks orientere udstedelsesmyndigheden, hvis det kan være nødvendigt at foretage uforudsete efterforskningsskridt, hvis bevissikringskendelsen ikke er fuldbyrdet i overensstemmelse med fuldbyrdsesstatens lovgivning, eller hvis fuldbyrdsesmyndigheden ikke har mulighed for at efterkomme de formaliteter og procedurer, som udstedelsesmyndigheden, jf. artikel 13, har angivet i bevissikringskendelsen.

Fuldbyrdsesmyndigheden skal endvidere uden forsinkelse orientere udstedelsesmyndigheden om, at bevissikringskendelsen, jf. artikel 7, stk. 3, er videresendt til den myndighed (i fuldbyrdsesstaten), der er ansvarlig for at fuldbyrde bevissikringskendelsen, samt om enhver beslutning om at nægte eller udsætte anerkendelsen eller fuldbyrdelsen af en bevissikringskendelse.

Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at fuldbyrdsesmyndigheden uden forsinkelse skal orientere udstedelsesmyndigheden, hvis de pågældende genstande, dokumenter eller data er forsvundet, ødelagt, ikke kan findes på den angivne lokalitet, eller lokaliteten ikke er tilstrækkeligt præcist angivet.

Endelig skal fuldbyrdsesmyndigheden uden forsinkelse orientere udstedelsesmyndigheden i de tilfælde, hvor bevissikringskendelsen, med forbehold af artikel 11, stk. 1b, er umulig at fuldbyrde med de tilgængelige midler efter fuldbyrdsesstatens nationale lovgivning.

Artikel 19 foreskriver, at medlemsstaterne skal sikre, at alle interesserede parter, herunder tredjemand i god tro, har adgang til retsmidler mod anerkendelsen og fuldbyrdelsen af en europæisk bevissikringskendelse. Denne adgang kan begrænses til sager, hvor der er sket fuldbyrdelse via tvangsforanstaltninger. Klagen skal indgives til en domstol i fuldbyrdsesstaten i overensstemmelse med denne stats nationale lovgivning.

De materielle grunde til udstedelse af en europæisk bevissikringskendelse, herunder overholdelse af kriterierne i artikel 6, kan, jf. stk. 2, kun påklages ved en domstol i udstedelsesstaten. Udstedelsesstaten skal sikre, at retlige garantier, der er anvendelige i tilsvarende nationale sager, tillige er anvendelige i relation til sådanne klager.

Medlemsstaterne skal sikre, at de tidsfrister, der gælder for indgivelse af klage, anvendes på en måde, der giver alle berørte parter adgang til effektive retsmidler. Hvis der klages i fuldbyrdesstaten, skal den judicielle myndighed i udstedelsesstaten underrettes herom og om grundene til klagen, således at udstedelsesmyndigheden kan fremkomme med de argumenter, den finder nødvendige. Den pågældende myndighed skal informeres om udfaldet af klagen.

Både udstedelses- og fuldbyrdesstaten skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at lette udøvelsen af klageretten, navnlig ved at give de berørte parter de relevante oplysninger. Fuldbyrdesstaten kan suspendere overførslen af bevismateriale, mens udfaldet af en klage afventes.

Artikel 20 vedrører udstedelsesstatens pligt til at refundere udbetalte erstatningsbeløb til fuldbyrdesstaten.

Artikel 21 i det oprindelige forslag, som omhandlede jurisdiktion for edb-data lagret i et informationssystem på en anden medlemsstats område, er udgået.

Artikel 22 vedrører overvågningen af rammeafgørelsens effektivitet.

Artikel 23 regulerer forholdet mellem rammeafgørelsen og andre retlige instrumenter på området.

Det fremgår af bestemmelsen, at rammeafgørelsen – uden at det berører forbindelserne mellem medlemsstaterne og tredjelande – skal sameksistere med eksisterende retlige instrumenter, når disse instrumenter angår anmodninger om gensidig retshjælp vedrørende bevismateriale, der er omfattet af rammeafgørelsens anvendelsesområde.

Det fremgår endvidere, at udstedelsesmyndigheden skal sætte sin lid til den europæiske bevissikringskendelse, når samtlige de anmodede genstande, dokumenter og data falder inden for rammeafgørelsens anvendelsesområde. Udstedelsesmyndigheden må dog anvende en anmodning om gensidig retshjælp, hvis anmodningen er en del af en større forespørgsel, eller hvis udstedelsesmyndigheden vurderer, at dette vil lette samarbejdet i den konkrete sag.

Medlemsstaterne vil fortsat kunne indgå bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger, hvis disse aftaler eller ordninger udvider rammeafgørelsens mål og indebærer yderligere forenkling af procedurerne for bevisoptagelse, der falder ind under rammeafgørelsens anvendelsesområde.

Artikel 24 fastslår, at anmodninger om gensidig retshjælp modtaget før [...] fortsat skal behandles efter de eksisterende regler om gensidig retshjælp i straffesager. Artikel 25 og 26 vedrører gennemførelse og ikrafttræden.

3. Gældende dansk ret

De typiske former for anmodninger om retshjælp angår i praksis uden- og indenretlig afhøring af mistænkte/sigtede/tiltalte/vidner, ransagning, beslaglæggelse, edition, forkyndelse af domme, retsmødeindkaldelser, anklageskrifter og bødeforlæg samt oplysninger om domme.

Forslaget til rammeafgørelse om en europæisk bevissikringskendelse omfatter ikke forkyndelse af domme, retsmødeindkaldelser, anklageskrifter samt bødeforlæg, og forslaget tager som udgangspunkt heller ikke sigte på egentlig afhøring af mistænkte mv., jf. herved rammeafgørelsens artikel 3. Derimod omfatter forslaget efter artikel 3 anmodninger om retshjælp til fremskaffelse af bevismateriale, som indbefatter, at der foretages ransagning, beslaglæggelse eller edition.

I det følgende beskrives derfor retsplejelovens almindelige bestemmelser for foretagelse af ransagning, beslaglæggelse og edition, idet disse bestemmelser i dag skal være opfyldt for, at danske myndigheder vil kunne imødekomme udenlandske anmodninger om retshjælp på disse områder, jf. pkt. 3.1.-3.2. Det bemærkes, at fremskaffelse af bevismidler i henhold til rammeafgørelsen – set i forhold til gældende ret – også må antages efter omstændighederne at ville kunne berøre andre af retsplejelovens bestemmelser om tvangsforanstaltninger i strafferetsplejen, og disse regler er derfor kort omtalt under pkt. 3.3. For så vidt angår gennemførelsen af udenlandske retshjælpsanmodninger i straffesager, herunder Danmarks internationale forpligtelser til at yde sådan retshjælp, beskrives dette under pkt. 3.4.

Der vil derimod ikke – i modsætning til det grundnotat, som er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 19. juli 2004 og til Folketingets Retsudvalg den 15. juli 2004 – blive givet en beskrivelse af de gældende regler om udveksling af oplysninger om strafbare forhold (officielle udskrifter fra strafferegisteret), idet det foreliggende udkast til rammeafgørelse ikke omfatter udveksling af oplysninger fra strafferegistre.

3.1. Ransagning

De gældende regler om ransagning findes i retsplejelovens kapitel 73 (§§ 793-800).

Af lovens § 793 følger, at politiet kan foretage ransagning af boliger og andre husrum, dokumenter, papirer og lignende samt indholdet af aflåste genstande og andre genstande samt lokaliteter uden for husrum. Undersøgelser af lokaliteter eller genstande, som er frit tilgængelige for politiet, er ikke omfattet af reglerne i lovens kapitel 73.

Ransagning af husrum, andre lokaliteter eller genstande, som en mistænkt har rådighed over, må kun foretages, hvis den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og ransagningen må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen. Hvis der er tale om ransagning af boliger og andre husrum, dokumenter, papirer og lignende samt indholdet af aflåste genstande, kræves det tillige, enten at sagen angår en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængselsstraf, eller at der er bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen eller genstande, der kan beslaglægges, kan findes ved ransagningen. Findes der under ransagningen hos en mistænkt skriftlige meddelelser eller lignende, som hidrører fra en person, der efter reglerne i lovens § 170 (dvs. præster i folkekirken eller andre trossamfund, læger, forsvarere og advokater) er udelukket fra at afgive forklaring som vidne i sagen, eller som efter lovens § 172 (dvs. redaktører og redaktionelle medarbejdere) er fritaget herfor, må der ikke foretages ransagning af materialet, jf. i det hele retsplejelovens § 794.

Ransagning af husrum, andre lokaliteter eller genstande, som en person, der ikke er mistænkt, har rådighed over, er ikke omfattet af reglerne i kapitel 73, såfremt den pågældende meddeler skriftligt samtykke til ransagningen eller der i tilslutning til opdagelsen eller anmeldelsen af en forbrydelse gives samtykke af den pågældende. I øvrigt må ransagning hos en person, der ikke er mistænkt kun ske, hvis efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængselsstraf, og der er bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen, kan findes ved ransagningen. Hos personer, der efter reglerne i lovens § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne i sagen, er skriftlige meddelelser og lignende vedrørende den mistænkte og den pågældende person samt dennes notater og lignende vedrørende den mistænkte ikke genstand for ransagning. Hos personer, som er omfattet af § 172, er materiale, der indeholder oplysninger om forhold, som de pågældende er fritaget for at afgive forklaring om som vidne i sagen, ikke genstand for ransagning, jf. i det hele retsplejelovens § 795.

Efter retsplejelovens § 796 træffes afgørelser om ransagning af ”andre genstande og lokaliteter uden for husrum”, som en mistænkt har rådighed over, af politiet. I andre tilfælde træffes afgørelsen af retten, dog således at (også) politiet kan træffe beslutning om ransagning, hvis ransagningen er rettet imod husrum, lokaliteter eller genstande, som en mistænkt har rådighed over, og den pågældende samtykker til, at ransagningen foretages. Det samme gælder, hvis der i tilslutning til opdagelsen eller anmeldelsen af en forbrydelse skal ske ransagning af gerningsstedet, og den person, der har rådighed over vedkommende husrum mv., ikke er mistænkt, og det ikke er

muligt straks at komme i kontakt med den pågældende. Der skal i så fald snarest muligt gives den pågældende underretning om ransagning.

Hvis undersøgelsens øjemed ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes, kan politiet træffe beslutning om at foretage ransagningen. Fremsætter den, mod hvis husrum mv. ransagningen retter sig, anmodning herom, skal politiet snarest muligt og senest inden 24 timer forelægge sagen for retten, der ved kendelse afgør, om indgrebet kan godkendes, jf. lovens § 796, stk. 3.

Ransagning er undergivet et proportionalitetsprincip, og det følger således af lovens § 797, at ransagning ikke må foretages, hvis det efter undersøgelsens formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som undersøgelsen må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb. Ved afgørelsen skal der tillige lægges vægt på, om ransagningen er forbundet med ødelæggelse eller beskadigelse af ting.

Det følger videre af lovens § 798, at ransagning skal ske så skånsomt, som omstændighederne tillader, herunder så vidt muligt uden at forårsage ødelæggelse eller beskadigelse, og uden indgrebet på grund af tidspunktet for foretagelsen eller den måde, hvorunder det foretages, giver anledning til unødigt opsigt. Hvis den person, der har rådighed over husrummet mv., eller i dennes fravær andre personer træffes til stede, skal de pågældende gøres bekendt med ransagningens foretagelse og grundlaget herfor samt opfordres til at overvære ransagningen. Foretages ransagningen på grundlag af en retskendelse, skal denne på begæring forevises. Er der tale om et tilfælde, hvor undersøgelsens øjemed ville forspildes (jf. ovenfor) skal politiet vejlede den pågældende om adgangen til at få spørgsmålet indbragt for retten. Den person, der har rådighed over husrummet mv., kan kræve, at et af den pågældende udpeget vidne er til stede under ransagningen, medmindre tidsmæssige eller efterforskningsmæssige grunde taler herimod. Såfremt ransagningens øjemed gør det påkrævet, herunder hvis der lægges hindringer i vejen for ransagningens gennemførelse, kan politiet bestemme, at de personer, der træffes til stede, fjernes, mens ransagningen foregår. Træffes der ingen til stede, når en ransagning af boliger og andre husrum, dokumenter, papirer og lignende skal foretages, tilkaldes så vidt muligt to husfæller eller andre vidner til at overvære ransagningen. Den person, der har rådighed over husrummet mv. underrettes, såfremt der er foretaget ransagning efter reglen om ”øjemedets forspildelse”, om muligheden for at få spørgsmålet indbragt for retten.

Såfremt det er af afgørende betydning for efterforskningen, at ransagningen foretages, uden at den mistænkte eller andre gøres bekendt hermed, kan retten, hvis efterforskningen angår en forsætlig overtrædelse af nærmere angivne (alvorlige) bestemmelser i straffeloven, herunder kapitel 12 og 13 (om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv.), ved kendelse træffe bestemmelse herom, og om at reglerne om vidners tilstedeværelse mv. (jf. ovenfor) fraviges. Dette gælder dog ikke med

hensyn til husrum mv., som nogen, der efter reglerne i lovens § 170 er udelukket fra eller efter reglerne i § 172 er fritaget for at afgive forklaring som vidne i sagen, har rådighed over. Der henvises i øvrigt nærmere til lovens § 799.

Endelig er der i lovens § 800 fastsat regler for anvendelsen af oplysninger om en lovovertrædelse, der ikke har dannet, og efter de ovennævnte regler heller ikke kunne danne grundlag for indgrebet. I et sådant tilfælde vil det ved ransagningen tilvejebragte materiale kunne anvendes af politiet som led i efterforskningen af den pågældende lovovertrædelse, men ikke som bevis i retten vedrørende lovovertrædelsen. Retten kan dog bestemme, at dette ikke skal gælde i et tilfælde, som er omfattet af reglen i lovens § 799 (jf. ovenfor), hvis nærmere angivne betingelser er opfyldt.

Byrettens afgørelse om ransagning kan indbringes for landsretten.

3.2. Beslaglæggelse og edition

De gældende regler om beslaglæggelse og edition findes i retsplejelovens kapitel 74 (§§ 801-807 d).

Efter retsplejelovens § 801 kan der bl.a. foretages beslaglæggelse til sikring af bevismidler.

Ifølge § 802, stk. 1, kan genstande, som en mistænkt har rådighed over, beslaglægges, såfremt den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og der er grund til at antage, at de pågældende genstande kan tjene som bevis. Noget tilsvarende gælder i forhold til en person, der ikke er mistænkt, idet genstande, som den pågældende har rådighed over, vil kunne beslaglægges som led i efterforskningen af en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, hvis der er grund til at antage, at genstanden kan tjene som bevis, jf. retsplejelovens § 803, stk. 1.

Skriftlige meddelelser eller lignende fra en person, der efter reglerne i lovens § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne i sagen, kan ikke beslaglægges hos en mistænkt. Det samme gælder materiale, der er omfattet af § 172, når materialet indeholder oplysninger, som den pågældende efter § 172 er fritaget for at afgive forklaring om som vidne i sagen.

Efter retsplejelovens § 804 kan der som led i efterforskningen af en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, meddeles en person, der ikke er mistænkt, pålæg om at forevise eller udlevere genstande (edition), hvis der er grund til at antage, at en genstand, som den pågældende har rådighed over, kan tjene som bevis. Det følger af retspraksis, at allerede lagrede – dvs. histo-

riske – teleoplysninger (hvorved forstås oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der har været sat i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat) kan kræves udleveret efter reglerne om edition, dog forudsat at de materielle betingelser i retsplejelovens § 781 (om indgreb i meddelelseshemmeligheden) er opfyldt.

Er en genstand udleveret til politiet efter pålæg om edition, finder reglerne om beslaglæggelse efter § 803, stk. 1, tilsvarende anvendelse, jf. herom ovenfor. Der kan ikke meddeles pålæg om edition, hvis der derved vil fremkomme oplysning om forhold, som den pågældende ville være udelukket fra eller fritaget for at afgive forklaring om som vidne, jf. §§ 169-172.

Beslaglæggelse og editionspålæg er undergivet et proportionalitetsprincip, og det følger således af lovens § 805, at sådanne indgreb ikke må foretages, hvis indgrebet står i misforhold til sagens betydning og det tab eller den ulempe, som indgrebet kan antages at medføre. Kan indgrebets øjemed opnås ved mindre indgribende foranstaltninger, herunder sikkerhedsstillelse, kan der med den, mod hvem indgrebet retter sig, træffes skriftlig aftale herom.

Afgørelse om beslaglæggelse og om pålæg af edition træffes af retten ved kendelse på begæring af politiet, jf. retsplejelovens § 806. Såfremt den, som indgrebet retter sig imod, har givet samtykke til indgrebet, træffes afgørelse om beslaglæggelse dog af politiet. Hvis indgrebets øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes, kan politiet – med mulighed for efterfølgende kontrol ved retten – træffe beslutning om beslaglæggelse og om edition, idet beslaglæggelse af visse trykte skrifter eller lyd- og billedprogrammer dog kun kan ske efter retskendelse.

Inden retten træffer afgørelse vedrørende lovligheden af en af politiet truffet beslutning om beslaglæggelse eller om edition i et tilfælde, hvor indgrebets øjemed ellers ville forspildes, skal der være givet den, mod hvem indgrebet retter sig, adgang til at udtale sig, jf. § 806, stk. 5. Ligeledes følger det af § 806, stk. 6, at inden retten træffer afgørelse om pålæg om edition skal der være givet den, der har rådighed over genstanden, adgang til at udtale sig. Denne bestemmelse finder dog ikke anvendelse, hvis rettens afgørelse skal danne grundlag for en international retsanmodning om edition.

Efter retsplejelovens § 807, stk. 1, iværksætter politiet beslaglæggelsen. Foretages beslaglæggelsen på grundlag af en retskendelse, skal denne på begæring forevises for den, som indgrebet retter sig imod. Foretages indgrebet i et tilfælde, hvor ”øjemedet ellers ville forspildes”, skal politiet vejlede den pågældende om adgangen til at få spørgsmålet indbragt for retten.

Politiet foranlediger, jf. § 807, stk. 2, ved henvendelse til den, som indgrebet retter sig imod, at en kendelse om edition opfyldes. Rettens kendelse skal på begæring forevises for den pågælden-

de. Afviser den pågældende uden lovlig grund at efterkomme pålægget, kan de tvangsmidler, som fremgår af retsplejelovens § 178, anvendes.

Beslaglæggelse sker indtil videre, men indtil sagens afgørelse kan begæring om hel eller delvis ophævelse af beslaglæggelse fremsættes over for retten af den, der har interesse heri.

Det fremgår af § 807 d, at rådighedsberøvelse som følge af beslaglæggelse efter § 802, stk. 1, og § 803, stk. 1, bortfalder senest, når sagen er endeligt sluttet ved dom, påtaleopgivelse eller tiltalefrafald, medmindre det beslaglagte konfiskeres.

Byrettens afgørelse om beslaglæggelse kan indbringes for landsretten.

3.3. Andre former for strafprocessuelle tvangsindgreb

Som nævnt ovenfor under pkt. 3. vil fremskaffelse af bevismidler i henhold til rammeafgørelsen – set i forhold til gældende ret – efter omstændighederne også kunne berøre andre af retsplejelovens bestemmelser om tvangsindgreb i strafferetsplejen (end ransagning, beslaglæggelse og edition).

Dette skyldes dels, at forslaget efter artikel 3, stk. 1, omfatter alle genstande, dokumenter og data, der kan bruges i straffesager (med undtagelse af nogle positivt opregnede tilfælde i artikel 3, stk. 2), dels at den europæiske bevissikringskendelse efter forslagets artikel 3, stk. 3, kan udstedes med henblik på fremskaffelse af eksisterende bevismateriale, der ellers falder ind under undtagelsesbestemmelsen i artikel 3, stk. 2, hvis bevismaterialet er blevet indsamlet før udstedelsen af kendelsen.

Som følge heraf vil en europæisk bevissikringskendelse bl.a. kunne omfatte allerede tilvejebragt bevismateriale, som udspringer af en gennemført afhøring af mistænkte, vidner mv., eller som har tilknytning til en gennemført bevisoptagelse fra en persons legeme, herunder udtagning af dna-prøver. I det sidstnævnte tilfælde vil det pågældende bevismiddel skulle være tilvejebragt i overensstemmelse med retsplejelovens bestemmelser om legemsundersøgelse, jf. herved lovens kapitel 72 (§§ 792-792 f). Af disse regler følger det bl.a., at der skal være en begrundet mistanke om, at den pågældende har gjort sig skyldig i en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, eller i en overtrædelse af straffelovens § 249, 1. led (om uagtsom legemsbeskadigelse), og at indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen, jf. lovens § 792 a, stk. 2.

Oplysninger om dna-prøver, som er udtaget som led i strafferetlig efterforskning, kan opbevares og videregives i overensstemmelse med reglerne i lov nr. 434 af 31. maj 2000 (som ændret ved

lov nr. 369 af 24. maj 2005) om oprettelse af et centralt dna-profilregister. Det følger bl.a. af denne lovs § 5, at der til brug for identifikation af personer kan videregives oplysninger fra registeret til udenlandske domstole samt politi- og anklagemyndigheder til brug for offentlige straffesager, såfremt det i det enkelte tilfælde findes ubetænkeligt.

En europæisk bevissikringskendelse vil som følge af forslagets artikel 3, stk. 3, også kunne omfatte bevismateriale, som politiet har tilvejebragt på et tidligere tidspunkt gennem f.eks. aflytning af samtaler, eller som politiet har udarbejdet på grundlag af yderligere efterforskning, f.eks. via analyse af eksisterende genstande, dokumenter og oplysninger. Hvad angår det førstnævnte tilfælde, vil det pågældende bevismiddel skulle være tilvejebragt i overensstemmelse med retsplejelovens bestemmelser om indgreb i meddelelshemmeligheden, jf. herved lovens kapitel 71 (§§ 780 – 791 b). Dette betyder bl.a., at bevismidlet alene har kunnet fremskaffes (f.eks. gennem telefonaflytning), hvis der er bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelser eller foretages forsendelser til eller fra en mistænkt, hvis indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen, og efterforskningen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller angår en forsætlig overtrædelse af nærmere angivne bestemmelser i straffeloven og udlændingeloven, jf. retsplejelovens § 781, stk. 1.

Hvad særligt angår fremskaffelse af historiske teleoplysninger – dvs. oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der har været sat i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat) – henvises der til pkt. 3.2. ovenfor. Som det fremgår her, følger det af retspraksis, at sådanne oplysninger kan kræves udleveret (med tilbagevirkende kraft) efter reglerne om edition, men at det dog er en forudsætning, at de materielle betingelser i retsplejelovens § 781 er opfyldt.

3.4. Gennemførelse af udenlandske retshjælpsanmodninger

Retsplejeloven indeholder ikke særlige bestemmelser om gennemførelse af udenlandske anmodninger om retshjælp i form af fremskaffelse af bevismateriale, herunder ved foretagelse af ransagning, beslaglæggelse eller edition.

Danmark har imidlertid tiltrådt den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager (retshjælpskonventionen), og det følger af artikel 1 i konventionen, at de kontraherende parter forpligter sig til i overensstemmelse med konventionens bestemmelser i videst muligt omfang at yde hinanden bistand med henblik på retsforfølgning af forbrydelser.

Efter artikel 3 i konventionen skal den anmodede stat i overensstemmelse med national lovgivning efterkomme retsanmodninger, der vedrører en straffesag, og som fremsættes af den begæ-

rende stats judicielle myndigheder med henblik på fremskaffelse af beviser, herunder f.eks. beslaglæggelse eller udlevering af bevismateriale, akter eller dokumenter. Retshjælpskonventionens artikel 3 omfatter ikke udtrykkeligt bistand til gennemførelse af telefonaflytning eller andre efterforskningsskridt, der ikke var aktuelle, da konventionen blev vedtaget i 1959. Det afhænger således af den nationale retsorden, om anmodninger vedrørende sådanne efterforskningsskridt imødekommes, jf. herved Justitsministeriets vejledning af 5. december 2001 om behandlingen af anmodninger om gensidig retshjælp i straffesager (side 6)

Danmark har endvidere tiltrådt de tillægsprotokoller fra henholdsvis 1978 og 2001, som retshjælpskonventionen er blevet suppleret med. Tillægsprotokollerne indebærer navnlig en udvidelse af konventionens anvendelsesområde til også at omfatte fiskale forbrydelser (1978-tillægsprotokollen) og visse sager, som kan afgøres af administrative myndigheder (2001-tillægsprotokollen). Sidstnævnte tillægsprotokol indeholder desuden en række bestemmelser til udbygning af konventionens bestemmelser om bl.a. fremsendelse af retshjælpsanmodninger og udsættelse af gennemførelse af retshjælpsanmodninger, som nødvendiggør efterforskning.

Også Schengen-konventionen fra 1990, som indeholder nærmere – og i forhold til retshjælpskonventionen – videregående bestemmelser, er tiltrådt af Danmark, jf. lov nr. 418 af 10. juni 1997. Konventionen, som har til formål at supplere og lette anvendelsen af retshjælpskonventionen fra 1959, udvider området for gensidig retshjælp til bl.a. også at omfatte retsforfølgning for handlinger, der ifølge en eller begge kontraherende parter nationale ret betragtes som overtrædelser af bestemmelser, som kan afgøres af administrative myndigheder, hvis afgørelsen kan indankes for en domstol med kompetence i straffesager, jf. konventionens artikel 49. Efter konventionens artikel 50 skal der endvidere under nærmere angivne betingelser ydes gensidig retshjælp ved overtrædelser af fiskal lovgivning.

Danmark har sammen med de øvrige nordiske lande (Finland, Island, Norge og Sverige) indgået Den Nordiske Overenskomst af 26. april 1974 om gensidig retshjælp. Efter artikel 1 i overenskomsten fremsendes anmodninger om bevisoptagelse direkte mellem de pågældende landes judicielle myndigheder. Den nordiske overenskomst supplerer retshjælpskonventionen for så vidt angår fremsendelse af retsanmodninger, men overenskomsten regulerer ikke, i hvilket omfang retsanmodninger om ransagning og beslaglæggelse mv. skal imødekommes. Spørgsmål herom afgøres efter reglerne i Schengen-konventionens artikel 51.

Ud over retshjælpskonventionen og Schengen-konventionen har Danmark ratificeret en række andre konventioner, der indeholder bestemmelser om gensidig retshjælp i straffesager. For disse konventioner, herunder den europæiske konvention af 8. november 1990 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold (Hvidvaskkonventionen) og FN's konvention af 20. december 1988 om ulovlig handel med narkotika og psy-

kotrope stoffer (FN-konventionen), gælder, at anmodninger som hovedregel skal fremsendes mellem de centrale myndigheder, men at anmodninger i hastende tilfælde vil kunne fremsendes mellem de judicielle myndigheder.

FN-konventionen har selvstændig betydning i de tilfælde, hvor danske myndigheder i sager vedrørende overtrædelser af narkotikalovgivningen har behov for at fremsende anmodninger til lande, der ikke har tiltrådt retshjælpskonventionen. Det følger af konventionens artikel 11, at en part på anmodning fra en anden part, der har iværksat strafferetlig forfølgning, skal træffe de nødvendige foreløbige foranstaltninger som f.eks. fastfrysning eller beslaglæggelse med henblik på at forhindre handel med, overførsel af eller råden over formuegoder, som ville kunne tjene til at efterkomme anmodningen. Hvidvaskkonventionen anvendes som grundlag for en retsanmodning – eventuelt i kombination med retshjælpskonventionen – i den type sager, der er omfattet af konventionens anvendelsesområde.

Danmark har endelig tiltrådt EU-retshjælpskonventionen fra 2000, som indeholder bestemmelser om formkrav og fremgangsmåde ved udførelse af anmodninger om gensidig retshjælp samt materielle regler for anmodninger om visse særlige former for gensidig retshjælp. EU-retshjælpskonventionen er gennemført ved lov nr. 258 af 8. maj 2002. EU-retshjælpskonventionen er trådt i kraft i Danmark *den 23. august 2005*. Hvad angår tillægsprotokollen (fra oktober 2001) til EU-retshjælpskonventionen, er denne på nuværende tidspunkt ikke ratificeret af nogen af EU-medlemslandene.

Uanset at retsplejeloven ikke indeholder særlige bestemmelser om gennemførelse af udenlandske retsanmodninger om fremskaffelse af bevismateriale, antages det med støtte i retspraksis, at udenlandske begæringer om retshjælp i straffesager, som indebærer iværksættelse af efterforskningsskridt i Danmark, herunder bl.a. i form af ransagning, beslaglæggelse og edition, kan imødekommes på grundlag af en analogisk anvendelse af de relevante bestemmelser i retsplejeloven, herunder reglerne om kompetencen til at træffe beslutning om tvangsindgreb, jf. herom ovenfor under pkt. 3.1.-3.3.

Dette indebærer bl.a., at en udenlandsk anmodning om iværksættelse af efterforskningsskridt i form af f.eks. ransagning, beslaglæggelse eller edition, vil kunne imødekommes, hvis det pågældende efterforskningsskridt kan iværksættes i forbindelse med en tilsvarende national strafferetlig efterforskning. Gennemførelse af udenlandske retshjælpsanmodninger er endvidere betinget af, at det forhold, som efterforskningen vedrører, er strafbart efter dansk lovgivning (krav om dobbelt strafbarhed), og at forholdet er undergivet offentlig påtale. I visse tilfælde er det desuden en forudsætning, at lovovertrædelser kan medføre en nærmere angiven minimumsstraf (straffesammekravet).

Der gælder ikke efter de internationale konventioner en absolut pligt for det anmodede land til at gennemføre en anmodning om retshjælp i form af fremskaffelse af bevismateriale, herunder ved foretagelse af ransagning, beslaglæggelse eller edition.

Efter retshjælpskonventionens artikel 2 (sammenholdt med tillægsprotokollen fra 1978, artikel 2) kan anmodninger om retshjælp afslås, hvis anmodningen vedrører en forbrydelse, der af den anmodede stat betragtes som en politisk forbrydelse eller en forbrydelse, der har forbindelse med en politisk forbrydelse. Endvidere kan en anmodning afslås, hvis den anmodede stat finder, at imødekommelse af anmodningen vil kunne krænke den pågældende stats suverænitet, bringe dens sikkerhed i fare, stride mod dens almindelige retsprincipper eller skade andre livsvigtige interesser.

Den anmodede stat kan endvidere efter retshjælpskonventionens artikel 5 ved at afgive en erklæring til Det Europæiske Råds generalsekretær i forbindelse med undertegnelsen af konventionen eller ved deponeringen af sit ratifikations- eller tiltrædelsesdokument forbeholde sig, at retsanmodninger om ransagning eller beslaglæggelse kun skal efterkommes, når den forbrydelse, som har givet anledning til retsanmodningen, er strafbar efter såvel den begærende som den anmodede stats lovgivning (litra a), eller den forbrydelse, som har givet anledning til retsanmodningen, kan medføre udlevering efter det anmodede lands lovgivning (litra b), eller at efterkommelse af retsanmodningen er forenelig med den anmodede stats lovgivning (litra c).

Danmark har afgivet erklæring om, at en retsanmodning om ransagning eller beslaglæggelse vil kunne afslås, hvis betingelserne i artikel 5, litra a og c, i retshjælpskonventionen ikke er opfyldt i den konkrete sag.

For så vidt angår anmodninger om retshjælp i henhold til Schengen-konventionen, følger det af artikel 51, at de kontraherende parter ikke må stille andre betingelser for efterkommelse af retsanmodninger om ransagning og beslaglæggelse end, at den handling, der ligger til grund for retsanmodningen, efter begge kontraherende parters lovgivning skal kunne straffes med frihedsstraf eller sikkerhedsforanstaltning af en varighed på mindst 6 måneder, eller den skal efter den ene kontraherende parts lovgivning kunne straffes tilsvarende og efter den anden kontraherende parts lovgivning kunne afgøres som en overtrædelse af bestemmelser af administrative myndigheder, hvis afgørelse kan indankes for en domstol med kompetence i straffesager. Der kan endvidere stilles krav om, at efterkommelse af retsanmodningen skal være forenelig med den anmodede stats lovgivning.

Ifølge artikel 18 i Hvidvaskkonventionen gælder der tilsvarende muligheder for at afslå at imødekomme en retshjælpsanmodning.

De nævnte konventioner indeholder desuden nærmere bestemmelser om fremgangsmåden ved fremsendelse af retshjælpsanmodninger og om indholdet mv. heraf. Der kan herom bl.a. henvises til Justitsministeriets vejledning af 5. december 2001 om behandlingen af anmodninger om gensidig retshjælp i straffesager.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Retsplejeloven indeholder som nævnt ovenfor under pkt. 3 ingen særlige bestemmelser om gennemførelse af udenlandske begæringer om efterforskning i Danmark, herunder bl.a. i form af fremskaffelse af bevismateriale ved ransagning, beslaglæggelse og edition. Imidlertid antages det med støtte i retspraksis, at sådanne anmodninger fra udenlandske myndigheder på visse betingelser kan gennemføres her i landet efter en analogi af de relevante bestemmelser i retsplejeloven, herunder reglerne om kompetencen til at træffe beslutning om sådanne efterforskningsskridt.

Det vil imidlertid efter dansk ret ikke være muligt at anerkende og foretage direkte gennemførelse af udenlandske retsanmodninger i overensstemmelse med de regler, der følger af forslaget til rammeafgørelse.

Gennemførelse her i landet af en udenlandsk retsanmodning forudsætter, at der forinden indgrebet iværksættes – og i overensstemmelse med retsplejelovens kompetenceregler – foretages en prøvelse af, om gennemførelsen af det pågældende indgreb er foreneligt med dansk ret, herunder om retsplejelovens materielle betingelser for foretagelse af indgrebet er opfyldt.

Forslaget til rammeafgørelse indebærer imidlertid en forpligtelse til at træffe beslutning om at gennemføre en udenlandsk retsanmodning (i form af en bevissikringskendelse), hvis det i rammeafgørelsen nævnte certifikat er fremsendt og korrekt udfyldt. Danske myndigheder vil derfor i en række tilfælde ikke kunne foretage en prøvelse af, hvorvidt (nugældende) krav om dobbelt strafbarhed er opfyldt. Med rammeafgørelsen forpligtes Danmark til at sikre, at foranstaltninger, inklusive beslaglæggelse og ransagning, altid er tilgængelige med henblik på at fuldbyrde bevissikringskendelsen, i det omfang kendelsen omhandler en forbrydelse, der er opregnet på den positiv-liste, som fremgår af artikel 16, stk. 2. Dansk politi vil med andre ord skulle ransage lokalteter i Danmark, selvom en ransagning ikke nødvendigvis ville være mulig i en tilsvarende national sag, hvis forbrydelsen er omfattet af positiv-listen.

Den ordning, som forslaget til rammeafgørelse lægger op til, vil derfor kræve, at der fastsættes særlige regler herom i dansk ret, idet de materielle betingelser, der efter dansk ret vil skulle være opfyldt for at kunne foretage et tvangsindgreb i forbindelse med en udenlandsk retshjælpssag,

ikke ved de forbrydelser, der er omfattet af positiv-listen i artikel 16, stk. 2, vil kunne opretholdes inden for anvendelsesområdet for forslaget til rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse. Dette gælder såvel med hensyn til det såkaldte kriminalitetskrav (dvs. betingelsen om, at den efterforskede kriminalitet skal være af en vis grovhed, stigende med intensiteten af det pågældende tvangsindgreb, f.eks. i form af et krav til strafferammen), som med hensyn til det såkaldte mistankekrav (dvs. den styrke, hvormed mistanken retter sig mod en mulig gerningsmand ligeledes varierende med indgrebets intensitet) samt for så vidt angår den såkaldte indikationsbetingelse (dvs. det konkrete behov for at anvende netop det pågældende tvangsindgreb i den aktuelle efterforskning). Kravet om, at forholdet også er strafbart efter dansk ret, som i relation til internationale retshjælpsbegæringer indgår som en del af kriminalitetskravet, vil dog kunne opretholdes, hvis der er behov for ransagning og beslaglæggelse (og edition), og der er tale om en lovovertrædelse, som ikke er omfattet af den liste, som fremgår af forslagets artikel 16, stk. 2 (positiv-listen).

Forslaget giver desuden anledning til at overveje, om der i en gennemførelseslov må fastsættes regler om den europæiske bevissikringskendelses indhold og eventuelt også om dens form.

Ligeledes må det – inden for rammerne af rammeafgørelsen – overvejes at fastsætte nærmere regler om, under hvilke betingelser en europæisk bevissikringskendelse vil kunne anerkendes, samt hvorledes fuldbyrdelse heraf skal finde sted, jf. bl.a. rammeafgørelsens artikel 15 (om afslagsgrunde) og artikel 18 (om udsættelse af fuldbyrdelse). Også rammeafgørelsens artikel 17, hvori der opstilles en række frister for anerkendelse, fuldbyrdelse og overførsel af bevismateriale, giver anledning til lovgivningsmæssige overvejelser, og det samme gælder med hensyn til den procedure vedrørende klageadgang, der er foreslået i artikel 19, og med hensyn til artikel 20 om udstedelsesstatens ansvar.

Det vil endelig skulle overvejes, om der skal foretages visse ændringer af de gælder regler for videregivelse af oplysninger, som politiet er kommet i besiddelse af i forbindelse med efterforskning i en straffesag.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Kommissionens oprindelige forslag har været 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, Rigspolitechefen, 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 Menneskerettigheder.

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

Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Politidirektøren i København og Politiforbundet i Danmark har oplyst, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

Præsidenten for Østre Landsret og Præsidenten for Vestre Landsret har bemærket, at spørgsmålet om, hvorvidt man fra dansk side bør tilslutte sig en ordning, som indebærer, at danske domstole skal medvirke til bevissikring til brug for straffesager i andre lande, selv om de pågældende bevissikringsskridt ikke ville være tilladt – eller i det enkelte tilfælde ikke kunne foretages – efter de gældende danske regler, såfremt der var tale om en straffesag i Danmark, er et spørgsmål af en sådan retspolitisk karakter, at de ikke finder at burde udtale sig herom.

5.1. Generelle bemærkninger til forslaget

Rigsadvokaten har bemærket, at han finder det tvivlsomt, om Kommissionens antagelse om, at det eksisterende samarbejde om bevisoptagelse er langsomt og ineffektivt, og at de forskellige nationale lovgivninger udgør hindringer for samarbejdet, uden videre er rigtig. Rigsadvokaten peger på, at nye regler om gensidig retshjælp bør afvente ikrafttrædelsen af og erfaringerne med EU-konventionen fra maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager og 2001-protokollen hertil.

Foreningen af Politimestre i Danmark har anført, at de eksisterende retshjælpskonventioner mv. fungerer tilfredsstillende i praksis, og at det må forventes, at samarbejdet vil kunne effektiviseres yderligere, når bl.a. EU-konventionen fra maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager og 2001-protokollen hertil træder i kraft. Igangsættelse af nye omfattende initiativer bør efter foreningens opfattelse afvente erfaringerne med disse instrumenter.

Advokatrådet fremhæver, at princippet om gensidig tillid, anerkendelse og fuldbyrdelse af afgø-

relser truffet af en myndighed i en anden EU-medlemsstat uden nogen selvstændig kontrol i fuldbyrdelsesstaten giver anledning til væsentlige overvejelser i relation til det opstillede mål om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – navnlig vedrørende gensidig anerkendelse af afgørelser om strafprocessuelle tvangsindgreb under efterforskningen. Målsætningen om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed må efter Advokatrådets opfattelse også indebære, at borgere og virksomheder i EU-medlemsstaterne beskyttes mod uberettigede eller ikke-proportionale indgreb fra myndighedernes side. Gennemførelse af EU-regler bør således ikke efter Advokatrådets opfattelse føre til, at retssikkerhedsniveauet i medlemsstaterne sænkes til laveste fællesnævner.

Advokatrådet peger endvidere på, at forudsætningen for anerkendelse og fuldbyrdelse i Danmark uden selvstændig prøvelse hos de danske myndigheder bør være, at der er sikkerhed for, at de retssikkerhedsgarantier, som gælder i Danmark, også er lovfæstede og praktiseres i de øvrige medlemsstater. Advokatrådet peger i den forbindelse på, at der ikke i forslaget er redegjort for retsstillingen i de 25 medlemsstater, men at det derimod fremgår, at forskellene mellem landenes lovgivning er en barriere for kriminalitetsbekæmpelsen. Efter Advokatrådets opfattelse er der store forskelle mellem beskyttelsesniveauet i de enkelte medlemsstater, uagtet alle stater er forpligtet til at overholde de garantier, der følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og som er væsentligt lavere end det generelle retssikkerhedsniveau i et land som f.eks. Danmark.

Advokatrådet fremhæver herudover, at forslaget ikke tager højde for, at de nationale regler om tvangsindgreb inden for strafferetsplejen består af et regelkompleks, der er baseret på sin egen indre sammenhæng og balance mellem hensynet til kriminalitetsbekæmpelse og hensynet til den enkeltes retssikkerhed.

For så vidt angår behovet for nye regler på området bemærker Advokatrådet, at Kommissionens forslag ikke indeholder en nærmere redegørelse for de problemer, som de eksisterende ordninger for gensidig bistand til bevisoptagelse i straffesager, giver anledning til.

Datatilsynet har bemærket, at forslaget – sammen med andre forslag om øget informationsudveksling inden for det politi- og strafferetlige samarbejde – aktualiserer behovet for at overveje et generelt og opdateret databeskyttelsesretligt instrument på området. I mangel af et mere generelt instrument på området finder Datatilsynet, at databeskyttelse i forbindelse med det planlagte intensiverede samarbejde bør omtales i selve forslaget til rammeafgørelse og ikke blot ved en henvisning til artikel 23 i EU-konvention fra maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager. Datatilsynet henviser i den forbindelse til, at Schengen- og Europol-konventionerne indeholder en særskilt regulering om beskyttelse og sikring af personoplysninger. Datatilsynet anbefaler, at der indsættes regler om f.eks. formålsbestemthed, sikker behandling af oplysninger og tilsyn med

behandlingerne i selve rammeafgørelsen.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at forslaget bygger på en forudsætning om, at de enkelte medlemsstater opfylder kravene i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ved udstedelsen af bevissikringskendelser. For det tilfælde, at enkelte eller flere af EU-medlemsstaterne anvender minimumskrav for at kunne foretage ransagning mv., som ligger under det niveau, man i Danmark finder retssikkerhedsmæssigt forsvarlig, fordi det måtte være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, kan det efter Instituttets opfattelse ikke udelukkes, at Danmark ved at fuldbyrde en bevissikringskendelse uden forudgående prøvelse, kan ifalde et passivitetsansvar. I hvert fald såfremt der konkret er forhold i sagen, der tyder på, at retssikkerhedsgarantierne ikke er overholdt, og de danske myndigheder undlader at undersøge forholdet under processen i Danmark. Det er på den baggrund Instituttets opfattelse, at det bør overvejes at indføre mulighed for afvisning af en bevissikringskendelse, hvis fuldbyrdelse vil føre til et resultat, som strider mod fuldbyrdesstatens retsopfattelse, herunder hvis anerkendelsen eller fuldbyrdelsen må anses for at være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

5.2. Definitioner

Advokatrådet har ad forslagets artikel 2, litra c), hvorefter ”udstedelsesmyndighed” efter forslaget kan være den dommer, undersøgelsesdommer eller anklager, der ifølge national ret kan udstede en europæisk bevissikringskendelse, bemærket, at denne afgrænsning vil kunne indebære, at myndighederne i fuldbyrdesstaten i givet fald vil være forpligtet til at fuldbyrde f.eks. en ransagningskendelse udstedt af anklagemyndigheden i en anden medlemsstat uden, at der vil kunne foretages en reel domstolsprøvelse af, om ransagningen bør gennemføres. Efter Advokatrådets opfattelse rejser et sådant fravær af domstolskontrol spørgsmål i forhold til grundlovens § 72.

5.3. Anvendelsesområde

Rigsadvokaten bemærker, at de mange begrænsninger i rækkevidden af forslaget i praksis vil være vanskelige at håndtere, og at afgrænsningen af anvendelsesområdet formentlig vil føre til yderligere usikkerhed på et området, der for praktikere allerede i dag synes vanskeligt. Rigsadvokaten peger på, at en række meget praktisk anvendte bevisindsamlingsmetoder ligger uden for bevissikringskendelsens anvendelsesområde, jf. pkt. 1.6. i begrundelsen for forslaget, samtidig med at forslaget inden for sit anvendelsesområde er meget bredt, og at alle mulige tvangsindgreb og bevissikringsskridt kan komme på tale.

Advokatrådet peger på, at politiets (eksisterende) afhøringsrapporter efter artikel 3 kan udleveres og anvendes som bevismateriale i et tilfælde, hvor der ikke er adgang til at kræve den afhørte

person genafhørt. Advokatrådet peger endvidere på, at der efter forslaget ikke stilles krav om, at en afhøringsrapport skal vedrøre samme sagsforhold, ligesom der ikke sondres mellem, om der er tale om afhøring af en sigtet eller et vidne, eller stilles krav om, at den afhørte er blevet vejledt om muligheden for senere udlevering af rapportmateriale. Advokatrådet anfører i den forbindelse, at de europæiske retssystemer tillægger politirapporter forskellig bevismæssig vægt, herunder at politirapporter efter dansk ret som hovedregel ikke kan anvendes som bevis under en retssag, at det efter dansk ret ikke kan tillægges selvstændig betydning, om tiltalte eller vidner under afhøring hos politiet har nægtet at udtale sig, og at det efter dansk ret ikke er muligt at tiltale vidner for at lægge hindringer i vejen for politiets efterforskning (ved at nægte at udtale sig til politiet). I modsætning hertil kan politiafhøringer i andre europæiske lande tillægges større bevismæssig vægt, ligesom der i visse tilfælde er mulighed for at rejse tiltale for obstruktion af politiets arbejde.

5.4. Typer af retssager omfattet af den europæiske bevissikringskendelse

Advokatrådet finder, at formuleringen af artikel 4, litra b), om sager, der er anlagt af en administrativ myndighed vedrørende handlinger, der er strafbare, og hvor afgørelsen kan give anledning til en procedure ved en domstol, efterlader tvivl om det præcise anvendelsesområde for bevissikringskendelsen.

5.5. Betingelser for udstedelse af en europæisk bevissikringskendelse

Præsidenten for Københavns Byret finder, at det forhold, at der efter forslaget ikke vil kunne opretholdes et strafferammekrav som betingelse for at fuldbyrde en udenlandsk bevissikringskendelse kan give anledning til nærmere overvejelser.

Advokatrådet finder, at artikel 6, litra a), hvorefter en bevissikringskendelse kan udstedes, når de ønskede genstande, dokumenter og data er nødvendige og proportionale, er vag og upræcis. Advokatrådet peger således på, at de hensyn, der fremgår af bestemmelsen, ikke er sammenfaldende med de hensyn, der efter retsplejeloven indgår som betingelse for f.eks. ransagning, og at dette kan indebære, at danske myndigheder vil skulle gennemføre ransagning på et grundlag, som ikke ville være tilstrækkeligt til at gennemføre en ransagning efter dansk ret. Advokatrådet finder, at bevissikringskendelsen i praksis vil betyde, at beskyttelsen af borgeren i fuldbyrdelseslandet vil ligge på det niveau, som udstedelseslandets lovgivning sikrer.

Landsforeningen af beskikkede advokater har ligeledes påpeget, at bevissikringskendelsen giver mulighed for at foretage strafprocessuelle tvangsindgreb efter begæring fra andre EU-medlemsstater, som ikke vil kunne foretages efter danske strafprocessuelle regler. Foreningen bemærker i den forbindelse, at man ikke kan anbefale en justering af retsplejeloven med henblik

på at gøre sådanne (danske) indgreb mulige.

5.6. Den centrale strafferegistermyndighed

Rigspolitichefen har bemærket, at han ikke har bemærkninger til forslagets bestemmelser om officielle udskrifter fra strafferegistre (navnlig artikel 8).

5.7. Supplerende bevismateriale

Advokatrådet har anført, at bestemmelsen i forslagets artikel 9 om kendelse om supplerende bevismateriale giver den anmodende myndighed, som deltager i fuldbyrdelsen af bevissikringskendelsen, fuld kontrol over den praktiske gennemførelse af bevissikringsanmodningen, hvilket synes at rejse spørgsmål om, hvorvidt myndighedsudøvelsen fortsat reelt foretages af den fuldbyrdende stats myndigheder.

5.8. Betingelser for anvendelse af personoplysninger

Datatilsynet har bemærket, at det er uklart, hvad der reelt er indholdet i sidste del af artikel 10, stk. 1, om personoplysninger fremskaffet inden for rammerne af rammeafgørelsen til andre formål end nævnt i første afsnit. Datatilsynet finder det endvidere uklart, hvad der sigtes til med bestemmelsen i artikel 10, stk. 4, hvorefter artikel 10 ikke finder anvendelse på personoplysninger, som er tilvejebragt af en medlemsstat i medfør af denne rammeafgørelse, og som hidrører fra denne medlemsstat.

5.9. Anerkendelse og fuldbyrdelse uden yderligere prøvelse

Foreningen af Politimestre i Danmark finder, at den manglende mulighed for at afprøve, om gennemførelsen af den udenlandske retsanmodning vil være forenelig med dansk ret, er i strid med principper, som bør være grundlæggende for gennemførelsen af strafprocessuelle tvangsindgreb på områder, hvor lovgivningen endnu ikke er harmoniseret.

Advokatrådet bemærker, at den manglende adgang for den udførende myndighed til at foretage en selvstændig kontrol efter Advokatrådets opfattelse ikke er udtryk for gensidig tillid. Advokatrådet finder derimod, at der er risiko for, at princippet om gensidig tillid i realiteten bliver et skjold for den anmodende myndighed, som ikke behøver at redegøre nærmere for grundlaget for sin beslutning. Gensidig tillid bør efter Advokatrådets opfattelse være baseret på fuld åbenhed om grundlaget for beslutningen, og den anmodende medlemsstat bør således have fuld tillid til, at den udførende stats myndigheder alene vil nægte at gennemføre anmodningen, hvis den finder at være forpligtet og berettiget hertil.

Landsforeningen af beskikkede advokater finder det betænkeligt, at retsakter fra andre EU-medlemsstater skal anerkendes umiddelbart uden materiel prøvelse i fuldbyrdelseslandet.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at kravet om gennemførelse i Danmark af f.eks. en ransagningskendelse afsagt i en anden EU-medlemsstat efter dette lands lovgivning gør det yderst vanskeligt for en borger i fuldbyrdelsesstaten at forudsige sin retsstilling i forhold til et sådan indgreb i privatlivet. Efter Instituttets opfattelse er det tvivlsomt, om indgreb i retten til privatliv foretaget på grundlag af en europæisk bevissikringskendelse, vil kunne leve op til det legalitetskrav, som følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 2.

Institut for Menneskerettigheder har endvidere anført, at det efter forslaget vil kunne forekomme, at danske myndigheder skal foretage beslaglæggelse af skrifter mv., herunder ikke offentliggjorte skrifter, uanset at der ikke er grundlag herfor efter dansk ret. Dette vil efter instituttets opfattelse åbne op for den mulighed, at danske myndigheder vil skulle efterkomme europæiske bevissikringskendelser om beslaglæggelse af ikke offentliggjorte skrifter, som ikke opfylder kravene til domstolsprøvelse i grundlovens § 77, hvorefter ansvar for ytringer skal udmøntes af domstolene.

5.10. Garantier for fuldbyrdelse (minimumsgarantier)

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at der ved forslagets artikel 12, stk. 1, litra b), er taget højde for, at princippet om forbud mod selvinkriminering, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 6, skal overholdes i forbindelse med fuldbyrdelsen af en europæisk bevissikringskendelse. Instituttet finder det endvidere positivt, at der i forslagets artikel 15 er taget højde for princippet om, at en person ikke kan dømmes to gange for samme forhold ("ne bis in idem"-princippet).

5.11. Afslagsgrunde

Rigspolitichefen finder, at der bør indsættes en afslagsgrund svarende til artikel 2 i retshjælpskonventionen fra 1959, hvorefter en anmodning om retshjælp kan afslås, hvis den vedrører en forbrydelse, der af den anmodede stat betragtes som en politisk forbrydelse eller en forbrydelse, der har forbindelse med en politisk forbrydelse, eller hvor den anmodede stat finder, at imødekommelse af anmodningen vil kunne krænke den pågældende stats suverænitet, bringe dens sikkerhed i fare, stride mod dens almindelige retsprincipper eller skade andre livsvigtige interesser. Rigspolitichefen har som baggrund for forslaget henvist til, at det er en forudsætning for efterretningstjenesternes modtagelse af oplysninger fra samarbejdsparter i ind- og udland, at sådanne oplysninger alene anvendes til efterretningsmæssig brug og ikke videregives til andre. Det vil således ofte være af afgørende betydning for efterretningstjenestens arbejde og effektivitet, at

materiale fra tidligere og igangværende efterforskning ikke kompromitteres ved f.eks. at skulle indgå i en straffesag i ind- eller udland, herunder på grundlag af en europæisk bevissikringskendelse.

Advokatrådet har bemærket, at rækkevidden i forslagets artikel 15, stk. 2, litra b, om mulighed for at afvise fuldbyrdelse af en bevissikringskendelse, hvis der ifølge fuldbyrdelsesstatens lovgivning gælder immuniteter og privilegier, der gør det umuligt at fuldbyrde den europæiske bevissikringskendelse, ikke er ganske klar. Rådet peger herved på, at det synes usikkert, om kredsen af vidneudelukkede personer, jf. retsplejelovens §§ 169-172, vil være omfattet af bestemmelsen. Rådet finder det endvidere usikkert, om regler i dansk lovgivning, som udelukker anvendelse af oplysninger fra f.eks. et register i efterforskningsmæssig og strafferetlig sammenhæng, skal forstås som en ”immunitet”.

Institut for Menneskerettigheder finder, at det bør overvejes at indføre mulighed for at afslå at anerkende og fuldbyrde en europæisk bevissikringskendelse, hvis anerkendelse og fuldbyrdelse må anses for at være i strid med fuldbyrdelsesstatens retsopfattelse, herunder hvis det anses for stridende med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

5.12. Dobbelt strafbarhed

Præsidenten for Københavns Byret anfører, at det forhold, at der efter forslaget ikke vil kunne opretholdes et strafferammekrav som betingelse for at fuldbyrde en udenlandsk bevissikringskendelse kan give anledning til nærmere overvejelser.

Foreningen af Politimestre i Danmark og **Advokatrådet** har givet udtryk for betænkeligheder i forhold til, at der efter forslaget – efter en overgangsperiode – ikke kan opstilles krav om dobbelt strafbarhed.

Landsforeningen af beskikkede advokater tager afstand fra afskaffelse af kravet om dobbelt strafbarhed.

5.13. Klage

Præsidenten for Københavns Byret bemærker, at forslagets artikel 19, hvorefter de materielle forhold, der ligger til grund for en bevissikringskendelse, kun kan påklages til udstedelsesstaten, kan gøre det vanskeligt for personer, der er bosiddende i fuldbyrdelsesstaten, at udnytte klageadgangen, og det kan derfor overvejes, om der bør gennemføres tiltage med henblik på at lette klageadgangen.

Datatilsynet udtrykker betænkeligheder over for forslaget om, at de omhandlede genstande, dokumenter og data af udstedelsesmyndigheden kan kræves udleveret senest 60 dage efter fuldbyrdelsen af bevissikringskendelsen, selv om der i fuldbyrdesstaten er indgivet en klage i anledning heraf.

Advokatrådet finder, at forslaget om, at klage skal ske til en domstol i udstedelsesstaten, i en række tilfælde vil gøre det umuligt eller særdeles vanskeligt og bekosteligt at udnytte klageadgangen. Advokatrådet finder, at muligheden for at suspendere en udlevering af genstande mv. i 60 dag, hvis der indgivet klage, er en helt utilstrækkelig beskyttelse af den, indgrebet rettes imod.

Landsforeningen af beskikkede advokater bemærker, at såfremt forslaget gennemføres, bør der skabes mulighed for, at danske statsborgere kan få beskikket en advokat i forbindelse med en klage til en anden medlemsstats domstole.

6. Nærhedsprincippet

Formålet med forslaget er – ifølge Kommissionen – ved anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse at skabe et hurtigere og mere effektivt retligt samarbejde i straffesager og erstatte den eksisterende ordning for gensidig retshjælp i forhold til fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager. Kommissionen har ikke i forslaget redegjort nærmere for forholdet til nærhedsprincippet. Forslaget har som nævnt til formål at skabe et hurtigere og mere effektivt retligt samarbejde i straffesager. Forslaget vurderes på denne baggrund ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side har man fra starten været meget skeptisk over for Kommissionens forslag, som dog på en række afgørende punkter er blevet forbedret, således at man nu fra dansk side generelt ser positivt på det foreliggende udkast til rammeafgørelse.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet er den 31. marts 2004 fremkommet med en foreløbig udtalelse om forslaget.

I sin foreløbige udtalelse opfordrer Europa-Parlamentet bl.a. til, at der i forslaget artikel 6 indføres et krav om, at udstedelsesstaten i bevissikringskendelsen skal godtgøre, at de ønskede genstande mv. er nødvendige og proportionale og ifølge udstedelsesstatens lovgivning vil kunne fremskaffes under lignende omstændigheder på udstedelsesstatens område samt vil kunne antages som bevis i den retssag, de rekvireres til. Europa-Parlamentet har endvidere foreslået, at der i artikel 9 indsættes et krav om begrundelse for, at udstedelsesstaten ønsker supplerende bevismateriale i tilknytning til den oprindelige bevissikringskendelse.

I forhold til artikel 10 om betingelser for anvendelse af personoplysninger anbefaler Europa-Parlamentet, at der indføres en bestemmelse om registrerede personers ret til at påberåbe sig de rettigheder om databeskyttelse, som måtte være hjemlet i enten udstedelsesstatens eller fuldbyrdesstatens nationale lovgivning.

Europa-Parlamentet foreslår endvidere, at der indsættes en række yderligere afslagsgrunde i forslaget artikel 15, idet Parlamentet finder, at anerkendelse og fuldbyrdelse af en bevissikringskendelse skal afslås, hvis udstedelsesstaten har anmodet en anden medlemsstat om at foretage retsforfølgning, hvis den pågældende lovovertrædelse er omfattet af amnesti i fuldbyrdesstaten, og denne stat har kompetence til at forfølge sagen, hvis den person, der er omfattet af kendelsen er under den kriminelle lavalder i fuldbyrdesstaten, hvis der er grund til at formode, at bevissikringskendelsen er udtryk for forfølgelse på grund af den pågældende persons køn, race, religion, etniske baggrund, nationalitet, sprog, politiske overbevisning eller seksuelle orientering, hvis fuldbyrdelsen vil strid mod fuldbyrdesstatens forfatningsmæssige regler om retfærdig rettergang, beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger samt foreningsfrihed, ytringsfrihed og pressefrihed, og hvis der er væsentlige grunde til at formode, at fuldbyrdelsen vil undergrave respekten for grundlæggende rettigheder og retsprincipper, jf. TEU artikel 6.

Endelig opfordrer Europa-Parlamentet til, at der aflægges rapport om anvendelse af rammeafgørelsen, navnlig med fokus på anvendelsen af retssikkerhedsgarantier, at EU-medlemsstaterne bestræber sig på, inden rammeafgørelsen om bevissikringskendelser træder i kraft, at nå til enighed om en rammeafgørelse om retssikkerhedsgarantier for sagsøgte, og at medlemsstaterne meddeler Rådets Generalsekretariat, hvilke nationale organer der er udpeget som udstedelsesmyndighed og fuldbyrdesmyndighed.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 11. april 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Kommissionens forslag og et grundnotat om forslaget er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 19. juli 2004 og til Folketingets Retsudvalg den 15. juli 2004.

Sagen har *senest* været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) *den 21. februar 2006*.

Dagsordenspunkt 7: Rådets afgørelse om forbedring af politisamarbejdet mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, særligt ved de indre grænser, og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen (KOM(2005)317)

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Kommissionen har fremsat et forslag til rådsafgørelse om forbedring af politisamarbejdet mellem EU-medlemsstaterne samt om ændring af visse dele af Schengen-konventionen (KOM(2005)317 endelig). Med forslaget lægges der op til at fastsætte bl.a. regler for det strategiske og operationelle samarbejde landene imellem, herunder regler for gennemførelse og koordination af operationelle aktiviteter, ligesom der foreslås visse ændringer af Schengen-konventionens regler for grænseoverskridende observation og forfølgelse. Det forventes, at et udkast til rådsafgørelse forelægges på rådsmødet den 27.-28. april 2006 (retlige og indre anliggender) med henblik på politisk enighed. Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag ikke at ville have (direkte) statsfinansielle konsekvenser af betydning. Nærhedsprincippet må anses for overholdt. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side ser man overordnet positivt på, at der sker en styrkelse af politisamarbejdet inden for Den Europæiske Union, og man støtter overordnet set udviklingen af fælles, generelle principper og strukturer for det grænseoverskridende politisamarbejde.

1. Baggrund

I det såkaldte Haag-program (for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed) opfordrer Det Europæiske Råd Kommissionen til at fremsætte forslag om udbygning af Schengen-reglerne med hensyn til grænseoverskridende operationelt politisamarbejde.

Bl.a. i lyset heraf har Kommissionen den 19. juli 2005 fremlagt et forslag til rådsafgørelse om forbedring af politisamarbejdet mellem den Europæiske Unions medlemsstater, særligt ved de indre grænser, og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen.

Forslaget er fremsat under henvisning til traktaten om den Europæiske Union (TEU), særligt artikel 30, stk. 1, litra a), b) og c), der omhandler fælles handling vedrørende politisamarbejdet omfattende henholdsvis operativt samarbejde, udveksling, behandling og analyse af oplysninger samt samarbejde om uddannelse og udstationering. Endvidere henviser forslaget til TEU artikel 32, der omhandler Rådets adgang til at fastsætte de betingelser og begrænsninger, hvorunder de kompetente myndigheder, der er nævnt i bl.a. artikel 30, kan arbejde på en anden medlemsstats

område i samarbejde og forståelse med denne stats myndigheder. Endelig henvises der til artikel 34, stk. 2, litra c), hvorefter Rådet med henblik på opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen med enstemmighed kan vedtage (andre) afgørelser i ethvert andet øjemed, uden at det dog indebærer nogen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Det skal bemærkes, at der den 27. maj 2005 er opnået enighed mellem Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene og Østrig om en aftale om et udvidet politisamarbejde (som betegnes ”Prüm-aftalen”). Der er ikke tale om en aftale, som er indgået inden for det politimæssige samarbejde i Den Europæiske Union, og Danmark er derfor heller ikke – som led i dette samarbejde – bundet af den pågældende aftale.

Det forventes, at et udkast til rådsafgørelse forelægges på rådsmødet den 27.-28. april 2006 (retlige og indre anliggender) med henblik på politisk enighed.

2. Indhold

Forslaget til rådsafgørelse har under britisk og østrigsk formandskab været behandlet på arbejdsgruppeniveau og i Artikel 36-udvalget, og der er på baggrund heraf foretaget en række ændringer i forslaget. I det følgende beskrives indholdet af forslaget i den foreliggende udgave.

Artikel 1 fastlægger de generelle regler med henblik på at fremme strategisk og operationelt samarbejde, særligt ved de indre grænser, mellem de myndigheder, der er omfattet af forslaget i henhold til artikel 2, og med henblik på at højne sikkerhedsniveauet for borgerne i Den Europæiske Union ved hjælp af følgende foranstaltninger:

(a) styrkelse og forbedring af samarbejdet mellem medlemsstaterne om den tekniske og praktiske gennemførelse af bestemmelserne om udveksling af oplysninger som fastsat i de relevante EU-bestemmelser

(b) en permanent fælles indsats i forbindelse med den strategiske koordinering af det grænseoverskridende operationelle samarbejde i overensstemmelse med national lovgivning og organisation

(c) en fælles indsats i forbindelse med gennemførelse af grænseoverskridende operationelle aktiviteter i overensstemmelse med national lovgivning og organisation.

Dette samarbejde, især mellem medlemsstater med en fælles indre grænse, tager sigte på at:

(a) forebygge, afsløre og efterforske – i overensstemmelse med national lovgivning – enhver form for kriminalitet, især kriminalitet der har indvirkning på sikkerhedsniveauet i grænseområder,

(b) forebygge trusler mod den offentlige orden og sikkerhed og håndtere forstyrrelser af den offentlige orden

(c) fremme sikkerheden for grænseoverskridende trafik, når denne henhører under de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse, og uden at dette berører de retlige myndigheders kompetence

(d) bistå hinanden med at forebygge og afsløre kriminalitet, der forårsager eller kan tænkes at forårsage nødsituationer, katastrofer eller alvorlige ulykker, og i givet fald med at planlægge og gennemføre grænseoverskridende retshåndhævelse som reaktion på nødsituationer, katastrofer eller alvorlige ulykker

(e) opbygge og vedligeholde et højt vidensniveau i de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse, og i de pågældende retssystemer og administrative systemer

(f) forbedre færdighederne hos tjenestemændene i de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse, bl.a. gennem sprogundervisning, således at de kan opnå den ekspertviden, der er nødvendig for samarbejdet i en specifik grænseregion, hvilket ikke anfægter, men derimod supplerer Det Europæiske Politiakademis (Cepols) aktiviteter.

Forslaget har ingen indvirkning på de bestemmelser, der vedrører de indre grænser som fastsat i afsnit III i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage.

Artikel 2 indeholder definitioner af en række centrale begreber.

Ved "indre grænser" forstås fælles grænser mellem medlemsstater til lands eller til vands.

Begrebet "grænseområde" omfatter et område i nærheden af en eller flere indre grænser som fastlagt af hver medlemsstat.

Ved "myndighed, der er omfattet af denne afgørelse" forstås en politimyndighed, toldmyndighed eller anden myndighed, der i henhold til national lovgivning har beføjelse til at afsløre, forebygge og efterforske lovovertrædelser eller kriminelle aktiviteter eller til at opretholde den offentlige

orden og sikkerhed og til at udøve myndighed og foretage tvangsindgreb i forbindelse med sådanne aktiviteter, med undtagelse af retlige myndigheder.

Artikel 3 (der indeholdt regler for informationsudveksling) er udgået.

Artikel 4, der vedrører strategisk koordinering, fastsætter, at medlemsstaterne – uden at det berører de retlige myndigheders kompetence – skal koordinere de grænseoverskridende aktiviteter, særligt i grænseregioner, som varetages af de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse. Denne koordinering omfatter især:

(a) undersøgelse af, hvorvidt udstyr er kompatibelt og interoperabelt, særlig kommunikations- og overvågningsteknologi

(b) udvikling og gennemførelse af fælles uddannelsesordninger. Foranstaltningerne på dette område kan tage form af arbejdsbesøg, udvekslingsprogrammer, fælles undervisningsprojekter, bl.a. sprogundervisning, og – som supplement til Det Europæiske Politiakademis (Cepols) aktiviteter på dette område – udvikling af fælles uddannelsesmoduler vedrørende samarbejdet i en specifik grænseregion.

(c) gensidig udveksling af oplysninger mellem de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse, i grænseområdet og de permanente samarbejdsordninger og -strukturer, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, om enhver administrativ og organisatorisk udvikling, der kan have betydning for disse myndigheders, ordningers og strukturers aktivitet.

Denne koordinering kan også omfatte forberedelse, koordinering og gennemførelse af operationel planlægning og operationelle aktiviteter, f.eks. observationer, eftersøgninger og foranstaltninger til kriminalitetsforebyggelse, herunder håndtering af internationale offentlige begivenheder og ressourceplanlægning i den forbindelse, især ved

(a) på eget initiativ og i tide at underrette disse myndigheder og de permanente samarbejdsstrukturer som omhandlet i artikel 6, stk. 1, om arbejdsplaner, planlagte aktioner og tiltag, herunder observation, hemmelige aktioner og kontrollerede vareleverancer, samt nært forestående begivenheder, der kan have betydning for myndighederne og strukturerne på den anden side af den indre grænse, med forbehold af den nødvendige fortrolighed af oplysningerne

(b) at udarbejde fælles risikovurderinger og situationsrapporter.

Artikel 5 vedrører det operationelle samarbejde og fastsætter, at medlemsstaterne med henblik på at gennemføre den strategiske koordinering, der er omhandlet i artikel 4, skal sørge for et

passende operationelt samarbejde, under støtte af Europol i fornødent omfang, uden at dette berører de retlige myndigheders kompetence.

Dette samarbejde kan især omfatte:

(a) gennemførelse af fælles patruljeringer samt fælles kontroloperationer i grænseregioner med henblik på at forfølge målet for og hensigten med artikel 1, idet

- disse patruljeringer og operationer gennemføres i overensstemmelse med artikel 21, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personers passage af de fælles grænser

- de polititjenestemænd der handler på en anden medlemsstats område skal være let genkendelige enten ved at benytte uniform, armbånd, eller ved tilbehør sat fast på deres køretøj, idet brugen af civil tøj i kombination med brugen af umærkede køretøjer uden den førnævnte genkendelighed ikke er tilladt

(b) gennemførelse af fælles patruljeringer samt fælles kontroloperationer uden brug af uniformer i grænseregioner med henblik på at forfølge målet for og hensigten med artikel 1, idet disse handlinger gennemføres i overensstemmelse med artikel 21, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personers passage af de fælles grænser

(c) tildeling af politimæssige opgaver til polititjenestemænd fra andre medlemsstater, der, på invitation fra en anden medlemsstat, er på opgave på denne medlemsstats territorium i forbindelse med opretholdelse af den offentlige orden.

Polititjenestemænd, der udfører disse handlinger på en anden medlemsstats territorium, gør dette under denne medlemsstats ansvar og i overensstemmelse med lovgivningen i denne stat. Polititjenestemændene skal altid kunne forevise dokumentation for, at de handler i et officielt ærinde.

Polititjenestemænd må medføre deres tjenestevåben, medmindre den anmodende kontraherende part udtrykkeligt har modsat sig dette; tjenestevåben og andre mindre indgribende tvangsmidler må kun benyttes i tilfælde af nødværge i overensstemmelse med lovgivningen i den anmodende kontraherende part.

Polititjenestemænd, der opererer på en anden medlemsstats område, sidestilles med polititjenestemænd fra denne medlemsstat for så vidt angår eventuelle strafbare handlinger, der begås mod dem eller af dem.

Hvis polititjenestemænd, der opererer på en kontraherende parts territorium i overensstemmelse med de under 1 (a) og (x) beskrevne regler, forvolder skade, finder reglerne i Schengen-konventionens artikel 43 anvendelse.

I tilfælde af at polititjenestemænd, der handler på en anden kontraherende parts territorium i overensstemmelse med de under 1 (c) beskrevne regler, forvolder skade, er denne part ansvarlig herfor, medmindre skaden er opstået som følge af handlinger foretaget imod den kontraherende parts anvisninger, eller falder udenfor den bemyndigelse, som de pågældende polititjenestemænd har ifølge deres nationale lovgivning.

Ifølge artikel 6 opretter medlemsstaterne permanente samarbejdsordninger eller strukturer mellem de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse i grænseregionen.

Uden at dette berører de centrale nationale myndigheders kompetence, bidrager de permanente samarbejdsordninger eller -strukturer til gennemførelsen af artikel 4 og 5. De permanente samarbejdsordninger eller -strukturer skal sikre, at de centrale nationale myndigheder modtager passende oplysninger om deres aktiviteter for at sikre det nødvendige overblik.

Medlemsstaterne stiller alle relevante oplysninger, især vedrørende den strategiske koordinering som omhandlet i artikel 4, til rådighed for de myndigheder, der deltager i de permanente samarbejdsordninger, eller for de permanente strukturer som omhandlet i stk. 1.

Medlemsstaterne underretter Rådet om, hvilke arbejdsopgaver og beføjelser der tildeles de permanente samarbejdsstrukturer som omhandlet i stk. 1. Disse oplysninger samles med jævne mellemrum i en rapport.

Efter artikel 7 er enhver udveksling af oplysninger, der finder sted i henhold til denne afgørelse, underlagt de relevante bestemmelser vedrørende databeskyttelse og datasikkerhed, som er fastsat i afsnit VI i Schengen-konventionen.

Artikel 8 foreskriver, at Rådet senest tre år efter, at denne afgørelse får virkning, vurderer, i hvilken udstrækning medlemsstaterne har efterlevet afgørelsen, og træffer de nødvendige foranstaltninger.

Artikel 9 fastsætter, at medlemsstaterne fortsat kan anvende de bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger, der gælder på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse, og som de har indgået med hinanden om grænseoverskridende samarbejde mellem de myndigheder, der er om-

fattet af denne afgørelse, forudsat at disse aftaler eller ordninger giver mulighed for at udvide eller udbygge denne afgørelses mål.

Medlemsstaterne kan indgå bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger med hinanden om grænseoverskridende samarbejde mellem de myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse, eller sætte sådanne aftaler eller ordninger i kraft efter denne afgørelses ikrafttræden, forudsat at disse aftaler eller ordninger giver mulighed for at udvide eller udbygge denne afgørelses mål.

De aftaler og ordninger, der er nævnt i stk. 1 og 2, må på ingen måde påvirke forbindelserne med de medlemsstater, der ikke er parter i dem.

Medlemsstaterne underretter Rådet og Kommissionen om de aftaler eller ordninger, der er nævnt i stk. 1 og 2.

Artikel 10 (der vedrørte nedsættelsen af et forskriftsudvalg) er udgået.

Artikel 11 indeholder forslag til en række ændringer af Schengen-konventionens artikel 40 og 41 om grænseoverskridende observation og forfølgelse.

For så vidt angår den grænseoverskridende observation indeholder forslaget følgende ændringer:

1. Det foreslås at formulere Schengenkonventionens artikel 40, stk. 1, således, at hvis en medlemsstats politi på sit område holder en person under observation som led i efterforskningen af en strafbar handling, som efter denne medlemsstats lovgivning kan medføre frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst 12 måneder, fordi den pågældende mistænkes for at være impliceret i en sådan handling, eller som en nødvendig del af efterforskningen af en kriminalsag, fordi der er en stærk formodning om, at den pågældende kan bidrage til identificering eller opsporing af en sådan person, kan det fortsætte denne observation på en anden medlemsstats område, når denne medlemsstat har givet sin tilladelse hertil efter forinden at have modtaget en begrundet anmodning om gensidig retshjælp. Der kan knyttes betingelser til denne tilladelse.

I øvrigt opretholdes de gældende regler i Schengenkonventionens artikel 40, stk. 1.

2. Det foreslås at formulere Schengen-konventionens artikel 40, stk. 2, således, at hvis det i særligt hastende tilfælde ikke er muligt forinden at anmode den anden medlemsstat om tilladelse, kan polititjenestemænd, der observerer en person, fordi den pågældende mistænkes for at være impliceret i en af de strafbare handlinger, der er anført i stk.7, eller som en nødvendig del af

efterforskningen af en kriminalsag, fordi der er en stærk formodning om, at den pågældende kan bidrage til identificering eller opsporing af en sådan person, fortsætte denne observation på den anden side af grænsen på de betingelser, som i dag følger af Schengenkonventionen.

3. Med hensyn til de betingelser, der efter de gældende regler gælder for observation efter Schengenkonventionens artikel 40, stk. 1 og 2, foreslås der en mindre ændring af litra d, som således foreslås affattet på følgende måde: "De observerende polititjenestemænd kan medføre deres tjenestevåben under observationen, medmindre den anmodede medlemsstat udtrykkeligt har modsat sig dette; anvendelse af tjenestevåben og af andre mindre alvorlige magtmidler er forbudt, medmindre der er tale om tilfælde af nødværge som defineret i lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område observationen finder sted."

I øvrigt gælder de hidtidige almindelige betingelser på området.

4. Efter forslaget til affattelse af Schengenkonventionens artikel 40, stk. 4, skal hver enkelt medlemsstat i en erklæring afgivet efter artikel 12 anføre, hvilke kategorier af polititjenestemænd og myndigheder der er omfattet af stk. 1 og 2. En sådan erklæring kan til enhver tid ændres.

5. Medlemsstaterne kan bilateralt eller multilateralt udvide anvendelsesområdet for denne artikel og vedtage supplerende gennemførelsesbestemmelser hertil, jf. den foreslåede affattelse af Schengenkonventionens artikel 40, stk. 6.

6. Efter forslaget til affattelse af Schengenkonventionens artikel 40, stk. 7, skal hver medlemsstat i en erklæring anføre, hvilke strafbare handlinger der giver adgang til grænseoverskridende observation i hastende tilfælde efter én af følgende to procedurer:

Enten (a): De følgende kategorier af strafbare handlinger:

– overtrædelser i henhold til national lovgivning, der svarer til eller kan sidestilles med de overtrædelser, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, i rammeafgørelsen af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre (positiv-listen)

– grove overgreb af seksuel karakter

– overtrædelser af våben- og sprængstoflovgivningen

– sprængstofattentater

– manddrab

– organiseret eller bevæbnet tyveri eller røveri og hæleri af særlig grov beskaffenhed

– ulovlig transport af giftigt og farligt affald.

Eller (b): Strafbare handlinger, der efter lovgivningen i den medlemsstat, hvis polititjenestemænd udfører observationen, kan medføre frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst 12 måneder.

For så vidt angår de foreslåede ændringer i Schengen-konventionens artikel 41 om grænseoverskridende forfølgelse, går disse ud på følgende:

1. Det foreslås at formulere Schengenkonventionens artikel 41, stk. 1, således, at hvis en medlemsstats politi i denne stat har optaget forfølgelse af en person, der er antruffet på fersk gerning i færd med at begå en strafbar handling, jf. stk. 4, eller medvirke til en af disse handlinger, kan det fortsætte forfølgelsen ind på en anden medlemsstats område uden forinden at have indhentet tilladelse hertil, når der ikke inden grænsepassagen var tid til at underrette den anden medlemsstats kompetente myndigheder via et af de i artikel 44 nævnte kommunikationsmidler, eller når disse myndigheder ikke kunne nå frem i tide til at overtage forfølgelsen.

Bestemmelsen svarer indholdsmæssigt til den eksisterende bestemmelse – og udvidelsen af adgangen til grænseoverskridende forfølgning består således i den foreslåede ændring af Schengenkonventionens artikel 41, stk. 4. I øvrigt er der ikke foreslået ændringer i Schengenkonventionens artikel 41, stk. 1.

2. Det foreslås, at der som ny artikel 41, stk. 3a, indsættes en bestemmelse, hvorefter forfølgelsen foregår i overensstemmelse med stk. 1, 2 og 3 på en af følgende betingelser, som fastlægges i en erklæring, der afgives af hver medlemsstat i overensstemmelse med artikel 12:

i) udelukkende til lands og til vands (i dag kan grænseoverskridende forfølgning kun ske til lands)

ii) uden begrænsning med hensyn til grænsens art.

Hvis en medlemsstat erklærer at tillade forfølgning uden begrænsning med hensyn til grænsens art gælder følgende:

- Når forfølgelsen foregår på havet, skal den, når den forsætter på det åbne hav eller i den eksklusive økonomiske zone, finde sted i overensstemmelse med den internationale havret, som den fremgår af De Forenede Nationers havretskonvention, og, når den foregår på en anden medlemsstats område, uden at have omfattet det åbne hav, skal den finde sted i henhold til bestemmelserne i denne artikel.

- Når forfølgelsen foregår ad luftvejen, anses der at foreligge en tilladelse som omhandlet i artikel 3, litra c), i konventionen af 7. december 1944 angående international civil luftfart. Forfølgelse finder sted i overensstemmelse med de regler for luftfart, der gælder i hver medlemsstat.

3. Det foreslås, at artikel 41, stk. 4 (om hvilke former for lovovertrædelser, der kan begrunde grænseoverskridende forfølgning) udvides således, at hver medlemsstat i en erklæring afgivet efter artikel 12 anfører, hvilke strafbare handlinger der er omfattet af stk. 1 på en af følgende betingelser:

Enten a): Følgende kategorier af strafbare handlinger:

– overtrædelser i henhold til national lovgivning, der svarer til eller kan sidestilles med de overtrædelser, der er omhandlet i artikel 2, stk. 2, i rammeafgørelsen af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre

– grove overgreb af seksuel karakter

– overtrædelser af våben- og sprængstoflovgivningen

– sprængstofattentater

– manddrab

– organiseret eller bevæbnet tyveri eller røveri og hæleri af særlig grov beskaffenhed

– ulovlig transport af giftigt og farligt affald

– flugt fra ulykkesstedet, hvor ulykken har medført døden eller grov legemsbeskadigelse.

Eller b): Strafbare handlinger, der efter lovgivningen i den medlemsstat, hvis polititjenestemænd forfølger personen, kan medføre frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst 12 måneder.

5. Det foreslås, at grænseoverskridende forfølgelser kun må finde sted på de hidtil gældende almindelige betingelser, dog således, at bestemmelsen i litra e ændres til følgende affattelse: ”De forfølgende polititjenestemænd kan medføre deres tjenestevåben; anvendelse af tjenestevåben og af andre mindre alvorlige magtmidler er forbudt, medmindre der er tale om tilfælde af nødværge som defineret i lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område forfølgelsen finder sted.”

Desuden udgår betingelsen om, at grænseoverskridende forfølgning kun må foregå til lands, jf. ovenfor om den foreslåede nye artikel 41, stk. 3a.

6. Det foreslås – som artikel 41, stk. 7 – at hver enkelt medlemsstat anfører i en erklæring afgivet efter artikel 12, hvilke kategorier af polititjenestemænd der er omfattet af de foregående stykker. En sådan erklæring kan til enhver tid ændres.

7. Artikel 41, stk. 8 og 9, der vedrørte henholdsvis forholdet til en lokal traktat kaldet Benelux-traktaten og forholdet til bilaterale erklæringer, udgår efter det nuværende forslag.

8. Medlemsstaterne kan bilateralt eller multilateralt udvide anvendelsesområdet for Schengen-konventionens artikel 41 og vedtage supplerende gennemførelsesbestemmelser til denne, jf. den foreslåede affattelse af artikel 41, stk. 10.

Artikel 12, der indeholder afsluttende bestemmelser, fastlægger, at medlemsstaterne inden tre måneder efter offentliggørelsen af denne afgørelse skal afgive de erklæringer til Generalsekretariatet for Rådet, der er nævnt i denne afgørelse.

En medlemsstat kan på et hvilket som helst tidspunkt erstatte sin erklæring med en anden erklæring, dog således at erklæringer der ikke er afgivet i medfør af artikel 40, stk. 4, og artikel 41, stk. 7, ikke må begrænse anvendelsesområdet for en tidligere erklæring.

Hver erklæring afgives efter samråd med hver enkelt af de berørte medlemsstater og med henblik på at opnå ensartede ordninger på begge sider af de indre grænser.

Tiltrædende medlemsstater afgiver de erklæringer, der er nævnt i stk. 1, inden tre måneder efter deres tiltrædelse.

Generalsekretariatet for Rådet offentliggør de erklæringer, der er nævnt i stk. 1, i Den Europæiske Unions Tidende.

Forslagets artikel 13 indeholder bestemmelser om virkningsdatoen.

3. Gældende dansk ret

3.1. Indledning

Schengen-konventionen indeholder bestemmelser om ophævelse af personkontrollen ved de indre grænser mellem Schengen-landene og om de kompenserende foranstaltninger i forbindelse hermed, herunder bl.a. bestemmelser om politisamarbejde, jf. konventionens afsnit III, kapitel 1 (artikel 39-47).

Danmark undertegnede den 19. december 1996 en tiltrædelsesaftale i forhold til Schengen-konventionen. Folketinget bemyndigede ved lov nr. 418 af 10. juni 1997 regeringen til at ratificere tiltrædelsesaftalen på Danmarks vegne, og ratifikationen fandt herefter sted den 23. september 1997.

Ved den pågældende lov (§ 3) blev der endvidere fastsat nærmere bestemmelser i forbindelse med bl.a. Schengen-konventionens artikel 40 og 41, herunder om retten for polititjenestemænd fra et andet Schengen-medlemsland til at bære tjenestevåben i Danmark, om strafansvaret for forbrydelser begået af eller mod disse polititjenestemænd og om erstatningsansvar for skader forvoldt af disse polititjenestemænd.

I henhold til lovens § 4, stk. 2, er det ved bekendtgørelse nr. 1366/2000 fastsat, at lovens § 3 trådte i kraft 25. marts 2001.

Schengen-loven (lov nr. 418 af 10. juni 1997) er endvidere bl.a. ændret ved lov nr. 227 af 2. april 2003, som indebar, at Danmark kunne tiltræde en ændring af Schengen-konventionens artikel 40 vedrørende grænseoverskridende observation, hvorved bl.a. listen over de typer forbrydelser, der kan give anledning til fortsættelse af grænseoverskridende observation uden forudgående anmodning, blev udvidet.

3.2. Udveksling af oplysninger som led i politisamarbejde

3.2.1. Efter Schengen-konventionens artikel 39 forpligter de kontraherende parter sig til at sikre, at deres politi under overholdelse af den nationale lovgivning og politiets kompetence yder hinanden bistand med henblik på forebyggelse og opklaring af strafbare handlinger, forudsat at det efter national lovgivning ikke er forbeholdt de retlige myndigheder at fremsætte eller efterkomme anmodningen, og at anmodningen kan efterkommes, uden at den anmodede kontraherende part skal iværksætte tvangsforanstaltninger. Hvis de politimyndigheder, anmodningen er rettet til, ikke er kompetente til at efterkomme den, videregiver de den til de kompetente myndigheder.

Skriftlige oplysninger, der videregives af den anmodede kontraherende part, må kun anvendes af den begærende kontraherende part som bevismidler i en straffesag med samtykke fra den anmodede kontraherende parts kompetente retlige myndigheder.

Anmodninger om bistand efter stk. 1 og svar herpå kan fremsendes via de centrale instanser, som af de kontraherende parter har fået pålagt at varetage det internationale politisamarbejde. Hvis anmodningen ikke kan fremsendes i tide ad denne kanal, kan den begærende kontraherende parts politimyndigheder sende den direkte til den anmodede kontraherende parts kompetente myndigheder, som kan besvare den direkte. I så fald underretter den begærende politimyndighed hurtigst muligt den centrale instans, der varetager det internationale politisamarbejde for den anmodede kontraherende part, om den direkte anmodning.

De nævnte bestemmelser i artikel 39 er ikke til hinder for mere vidtgående bilaterale aftaler, der er eller måtte blive indgået mellem kontraherende parter med fælles landegrænse. De kontraherende parter underretter hinanden om sådanne aftaler.

3.3. Grænseoverskridende observation og forfølgelse

3.3.1. Dansk politi iværksætter efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået, jf. retsplejelovens § 742, stk. 2.

Der findes ikke i retsplejeloven eller i lovgivningen i øvrigt nærmere bestemmelser om politiets adgang til at foretage observation og forfølgelse af personer, der befinder sig på et frit tilgængeligt sted. Indgrebene anses ikke for at være straffeprocessuelle tvangsindgreb.

Politiet kan som led i efterforskningen foretage observation og forfølgelse af personer efter et skøn, der er undergivet de generelle begrænsninger, som udspringer af proportionalitetsgrundsætningen. I praksis foretages indgrebene kun, hvor det må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen.

3.3.2. Schengen-konventionen indeholder i artikel 40 bestemmelser om grænseoverskridende observation.

Af artikel 40, stk. 1, følger, at hvis en medlemsstats politi som led i efterforskningen af en kriminalsag vedrørende en strafbar handling, som kan medføre udlevering, holder en person under observation på sit område, kan det fortsætte denne observation på den anden medlemsstats område, når denne har givet sin tilladelse hertil efter forinden at have modtaget en anmodning om

gensidig retshjælp. Der kan knyttes betingelser til denne tilladelse. Observationen af den pågældende skal efter anmodning overlades til politiet i den kontraherende stat, på hvis område den finder sted.

I særligt hastende tilfælde, hvor det ikke er muligt forinden at anmode den anden kontraherende part om tilladelse, kan polititjenestemænd, der observerer en person, som mistænkes for at have begået en af de strafbare handlinger, der er anført i artikel 40, stk. 7 (herunder f.eks. manddrab, gidseltagning, ulovlig handel med narkotika, og ulovlig handel med nukleare og radioaktive materialer), efter artikel 40, stk. 2, uden tilladelse fortsætte denne observation på den anden side af grænsen. Den pågældende stats myndigheder skal, allerede mens observationen finder sted, underrettes om, at grænsen vil blive passeret og kan til enhver tid kræve, at observationen standses.

I den danske tiltrædelsesaftale til Schengen-konventionen er det fastsat, at de polititjenestemænd, der er omfattet af reglerne om grænseoverskridende observation, for så vidt angår Danmark er polititjenestemænd hos lokale politimestre og hos Rigspolitichefen samt i nærmere bestemt omfang toldembedsmænd.

I den danske tiltrædelsesaftale til Schengen-konventionen er det endvidere fastsat, at anmodninger om at foretage grænseoverskridende observation ind i Danmark fremsættes over for Rigspolitichefen.

Der gælder efter artikel 40, stk. 3, en række nærmere bestemmelser for udførelsen af en grænseoverskridende observation. De pågældende polititjenestemænd skal f.eks. overholde lovgivningen i det medlemsland, på hvis område de observerer, og de skal efterkomme påbud fra de lokale myndigheder. De har ikke adgang til private boliger mv., og de pågældende polititjenestemænd må hverken standse eller anholde den observerede person. De pågældende polititjenestemænd har endvidere ikke ret til at medbringe tjenestevåben, hvis det land, hvor observationen foregår, udtrykkeligt modsætter sig det. Tjenestevåben må kun benyttes i tilfælde af nødværge.

Danmark har i forbindelse med ratifikationen af den danske tiltrædelsesaftale afgivet en erklæring over for de øvrige medlemslande om udenlandske polititjenestemænds adgang til at medbringe tjenestevåben under observation i Danmark. Det følger heraf, at det i de tilfælde, hvor der indhentes forudgående tilladelse, vil være op til de danske myndigheder efter en konkret vurdering at tage stilling til, om der er grundlag for at modsætte sig, at tjenestevåben medbringes.

I hastende tilfælde som omtalt i artikel 40, stk. 2, hvor det ikke er muligt for de pågældende udenlandske polititjenestemænd at anmode om forudgående tilladelse til fortsat observation, vil Danmark ikke modsætte sig, at der medbringes tjenestevåben, hvis observationen fortsættes over

landegrænser. I sådanne tilfælde vil det normalt være meget vanskeligt at træffe foranstaltninger for at skaffe sig af med tjenestevåbnene.

Er der derimod tale om, at observationen fortsættes ind på dansk område med skib eller fly, er udgangspunktet, at der ikke kan medbringes tjenestevåben. Det hænger sammen med, at det i sådanne tilfælde normalt må antages at være muligt på betryggende måde at deponere tjenestevåbnet. Der kan dog foreligge særlige omstændigheder, hvor dette udgangspunkt må fraviges. Det gælder f.eks., hvor det ikke måtte være muligt at deponere våbnet på betryggende måde, eller hvor den, der observeres, selv må antages at være bevæbnet.

3.3.3. Schengen-konventionen indeholder i artikel 41 bestemmelser om grænseoverskridende forfølgning ("hot pursuit").

Efter artikel 41, stk. 1, kan et medlemslands politimyndigheder, der på eget territorium har optaget forfølgelse af en person, som er antruffet på fersk gerning i færd med at begå eller medvirke til en strafbar handling, fortsætte forfølgelsen på et andet medlemslands territorium. Det gælder dog kun i tilfælde af visse nærmere angivne forbrydelser, jf. artikel 41, stk. 4, og det gælder kun, når der ikke inden grænsepassagen er tid til at underrette det andet medlemslands myndigheder, eller når disse myndigheder ikke kan nå frem i tide til at overtage forfølgelsen. En tilsvarende ret til fortsat forfølgelse gælder, når den forfulgte er undvejet fra varetægtsarrest eller fængsel.

Forfølgelse må kun ske over landegrænser, jf. artikel 41, stk. 5, litra b. Det betyder, at artikel 41 for Danmark kun er relevant i forhold til Tyskland og Sverige.

De forfølgende polititjenestemænd skal senest ved passagen af grænsen tage kontakt til myndighederne i det medlemsland, på hvis territorium forfølgelsen fortsættes. Forfølgelsen skal indstilles, så snart det pågældende medlemsland kræver det, men dette medlemslands kompetente myndigheder skal på anmodning af de forfølgende polititjenestemænd pågribe den forfulgte og fastslå hans identitet eller anholde vedkommende.

Efter artikel 41, stk. 9, skal medlemslandene afgive en erklæring, hvori de på grundlag af artikel 41, stk. 2, 3 og 4, fastlægger betingelserne for, hvorledes de medlemslande, som det pågældende land har fælles grænse med, kan udøve deres ret til forfølgelse m.v.

Danmark har afgivet en erklæring, hvorefter tysk politi kun må foretage forfølgelse i anledning af de meget alvorlige forbrydelser, der er nævnt i artikel 41, stk. 4, litra a (manddrab, voldtægt, ulovlig handel med narkotika m.v.). Svensk politi har ifølge den danske erklæring en videre adgang til at foretage forfølgelse, idet dette kan ske for alle forbrydelser, der kan medføre udlevering, ligesom svensk politi kan forfølge personer, der er undvejet fra frihedsberøvende foran-

staltninger (se i øvrigt nærmere nedenfor om de bilaterale aftaler mellem Danmark og Sverige/Tyskland).

Endvidere har Danmark afgivet erklæring om, at tysk og svensk politi kun må foretage forfølgelse indtil 25 km fra den dansk-tyske henholdsvis dansk-svenske grænse, og at tysk og svensk politi ikke må standse personer på dansk territorium (dog har svensk politi adgang til at standse personer på den danske del af Øresundsforbindelsen).

Der gælder en række fælles bestemmelser for udførelsen af de nævnte opgaver, jf. artikel 40, stk. 3, og 41, stk. 5. De pågældende polititjenestemænd skal f.eks. overholde lovgivningen i det medlemsland, på hvis område de observerer eller forfølger, og de skal efterkomme påbud fra de lokale myndigheder. De skal være let genkendelige, når de foretager forfølgelse. De har ikke adgang til private boliger m.v. De kan medføre deres tjenestevåben på det andet medlemslands territorium, men må kun anvende dem i tilfælde af nødværge, jf. også ovenfor under pkt. 3.3.2.

3.4. Særligt om de bilaterale aftaler vedrørende politisamarbejde, som Danmark har indgået med henholdsvis Sverige og Tyskland

Schengen-konventionens artikel 39, stk. 4, forudsætter, at Schengen-lande, der har fælles landgrænse, indgår bilaterale aftaler med hinanden om samarbejde i grænseområder. Desuden kan landene efter artikel 40 og 41 indgå aftaler, der udvider området for de pågældende bestemmelser samt fastsætte supplerende gennemførelsesbestemmelser.

Danmark har indgået bilaterale aftaler med Sverige og Tyskland.

3.4.1. Danmark og Sverige har den 6. oktober 1999 indgået en aftale om politimæssigt samarbejde i Øresundsregionen. Aftalen indeholder blandt andet bestemmelser om udveksling af information de to lande imellem, ligesom aftalen nærmere fastlægger og til dels udvider Schengen-konventionens regler om politimæssigt samarbejde, herunder bestemmelsen i Schengen-konventionens artikel 40 og 41 om grænseoverskridende observation og forfølgelse.

Det følger bl.a. af aftalen, at Danmark og Sverige skal sikre en tæt udveksling af information om forhold, der vedrører kriminalitet af betydning for Øresundsregionen, herunder oplysninger om sagsforhold og personer i enkeltsager, i det omfang national lovgivning tillader det. Ligeledes skal de to lande til stadighed underrette hinanden om forestående politimæssige relevante begivenheder, og myndighederne skal i den forbindelse endvidere sikre en intensivering af samarbejdet i forbindelse med indsats og efterforskning til forebyggelse og forfølgning af strafbare forhold, f.eks. gennem fælles kontrol-, overvågnings- og efterforskningsforanstaltninger.

Aftalen fastslår endvidere, at grænseoverskridende observation og forfølgelse sker på de i Schengen-konventionens artikel 40 og 41 nævnte betingelser, idet aftalen dog indeholder lempeligere regler om forfølgelse på selve Øresundsforbindelsen end efter Schengen-konventionen. Således kan forfølgelse indledes - og ikke blot fortsættes – på det andet lands del af Øresundsforbindelsen, ligesom svensk politi som tidligere nævnt kan tilbageholde personer på den danske del af forbindelsen.

Endelig præciserer aftalen de rettigheder og pligter, som efter Schengen-konventionen gælder for polititjenestemænd, der befinder sig på det andet lands territorium.

Aftalen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 318 af 4. maj 2000.

3.4.2. Danmark har også indgået en bilateral samarbejdsaftale med Tyskland. Aftalen indeholder en række bestemmelser om løbende udveksling af oplysninger om konkrete sager og personer, deltagelse i grænseoverskridende eftersøgningsaktioner mv., gennemførelse af fælles initiativer med henblik på kriminalitetsforebyggelse samt udveksling af forbindelsesofficerer og personale.

Aftalen indeholder endvidere bestemmelser om, at anmodninger om bistand til politimæssig efterforskning i grænseområderne kan fremsættes direkte overfor den kompetente politikreds og besvares direkte, såfremt imødekommenelse af anmodningen ikke nødvendiggør straffeprocessuelle tvangsforanstaltninger. Samarbejdet finder sted på grundlag af national ret, Schengen-konventionen og andre aftaler mellem parterne. Udveksling af personoplysninger finder sted i overensstemmelse med national ret. I aftalen opregnes, hvilke myndigheder der er omfattet af aftalen, herunder for Danmarks vedkommende Rigspolitichefen og politimestrene i grænseområderne.

Endelig fastslår aftalen at grænseoverskridende observation og forfølgelse ifølge aftalen sker i henhold til Schengen-konventionens artikel 40 og 41 (og under iagttagelse af de nationale erklæringer i henhold til konventionens artikel 41, stk. 9).

Aftalen er bragt i midlertidig anvendelse fra den 25. marts 2001.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag at ville nødvendiggøre en ændring af loven om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen for så vidt angår de foreslåede ændringer i konventionens artikel 40 og 41 om grænseoverskridende observation og forfølgelse.

Desuden vil visse af de foreslåede bestemmelser i artikel 5 muligvis også kunne have lovgivningsmæssige konsekvenser. Dette beror på dog på, hvorledes det forudsatte operationelle samarbejde nærmere udmøntes. Det bemærkes herved, at de former for operationelt samarbejde, som specifikt er nævnt i bestemmelsen, alene er eksempler, som medlemslandene kan vælge at aftale at anvende.

Justitsministeriet vurderer, at forslaget ikke i øvrigt vil nødvendiggøre lovændringer. Det bemærkes herved særligt, at det af forslagets artikel 1, der fastlægger de ydre rammer for samarbejdet, fremgår, at samarbejdet finder sted indenfor rammerne af national ret.

4.2. Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

*Kommissionens forslag af 19. juli 2005 er sendt i høring hos 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, Domstolsstyrelsen, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Datatilsynet, Rigspoliti-
chefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, Politidirektøren i København, Den danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder samt Dansk Told- og Skatteforbund.*

Justitsministeriet har modtaget svar fra **Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Rigspoliti-
chefen, Rigsadvokaten, Politidirektøren i København, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Landsforeningen af beskikkede advokater, Advokatrådet og Institut for Menneskerettigheder.**

Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Politidirektøren i København, Dommerfuldmægtigforeningen, Advokatrådet, og Institut for Menneskerettigheder er ikke fremkommet med bemærkninger til forslaget.

**Rigspoliti-
chefen** har anført, at man i forbindelse med Rigspoliti-
chefens deltagelse i arbejds-
gruppemøder løbende har tilkendegivet sin holdning til forslaget, hvorfor man ikke finder anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Foreningen af Politimestre i Danmark har henholdt sig til det af Rigspolitichefen anførte.

Rigsadvokaten har udtrykt sin støtte til den foreløbige danske holdning til forslaget, hvorefter man ser positivt på, at der sker en styrkelse af politimæssigt samarbejde indenfor Den Europæiske Union.

Landsforeningen af beskikkede advokater har noteret sig Justitsministeriets betænkeligheder ved det operationelle samarbejde, som også efter foreningens opfattelse trænger til en nærmere afklaring.

Datatilsynet påpeger, at det følger af forslagets artikel 3, stk. 2, at de i stk. 1, omhandlede oplysninger også kan fremsendes på eget initiativ af de tjenester, der udleverer oplysningerne, til enhver berørt myndighed, som er omfattet af forslaget.

Tilsynet bemærker endvidere, at det fremgår af Schengen-konventionens artikel 46 (1), at de enkelte kontraherende parter i særlige tilfælde indenfor rammerne af deres nationale lovgivning uopfordret kan meddele den berørte kontraherende part oplysninger, der kan hjælpe denne med at bekæmpe fremtidige lovovertrædelser og forebygge strafbare handlinger eller handlinger, der udgør en trussel mod den offentlige orden og sikkerhed.

Datatilsynet anfører desuden, at det følger af artikel 46 (2), at denne informationsudveksling med forbehold af aftaler om samarbejde i grænseområder efter artikel 39, stk. 4, foregår via et centralt organ, der skal udpeges. I særligt hastende tilfælde kan oplysninger efter denne artikel udveksles direkte mellem de pågældende politimyndigheder, medmindre andet er bestemt i den nationale lovgivning. Det centrale organ underrettes hurtigst muligt herom.

Datatilsynet bemærker videre, at der i Schengen-konventionens artikel 129 er fastsat nærmere regler for videregivelse af oplysninger i henhold til artikel 46.

Tilsynet er på den baggrund i tvivl om forslagets artikel 3 (2) skal forstås således, at Schengen-konventionens artikel 46 og 129 også finder anvendelse på udvekslinger af oplysninger i henhold til artikel 3(2) i forslaget. I givet fald går tilsynet ud fra, at de begrænsninger, der følger af artikel 129, også skal iagttages.

Datatilsynet har vedrørende forslagets artikel 7 anført, at det heraf fremgår, at enhver udveksling af oplysninger, der finder sted i henhold til afgørelsen, er underlagt de relevante bestemmelser angående databeskyttelse og datasikkerhed, som er fastsat i afsnit VI i Schengen-konventionen. Det fremgår af Schengen-konventionens artikel 126, at hver enkelt kontraherende part med hensyn til elektronisk behandling af personoplysninger, der er videregivet efter bestemmelserne i

denne konvention, træffer de nationale foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre et beskyttelsesniveau for personoplysninger, der mindst lever op til principperne i Europarådets konvention 108 af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger.

Datatilsynet henviser i den forbindelse til, at det tidligere er blevet påpeget af bl.a. Den Fælles Tilsynsmyndighed, at den nævnte Europarådskonvention ikke i sig selv er tilstrækkelig, og at der er brug for et retligt instrument på tredje søjle, som sikrer et højere niveau af databeskyttelse.

Datatilsynet bemærker endelig, at det af Schengen-konventionens artikel 128 (1) fremgår, at personoplysninger ikke må videregives efter denne konvention, før de kontraherende parter, der er berørt af videregivelsen, har pålagt en national tilsynsmyndighed at føre uafhængigt tilsyn med overholdelsen af bestemmelser i artikel 126 og 127 samt af de bestemmelser, der vedtages til gennemførelsen heraf, for så vidt angår behandlingen af personoplysninger i databaser.

I henhold til tiltrædelseslovens § 2, stk. 2, er Datatilsynets tilsynsmyndighed efter Schengen-konventionens artikel 128.

Det er på den baggrund Datatilsynets opfattelse, at forslaget til rådsafgørelse vil kunne medføre en øget udveksling af oplysninger af følsom karakter, som vil kunne have betydelige konsekvenser for de registrerede personer. Såfremt dette tillige medfører en forøgelse af Datatilsynets opgaver, finder tilsynet det nødvendigt at få tilført de fornødne ressourcer.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har bl.a. anført følgende vedrørende nærhedsprincippet:

”Målene med forslaget kan ikke opfyldes på tilfredsstillende vis af medlemsstaterne, hvilket skyldes følgende:

Formålet med forslaget er inden for en transparent ramme at fastlægge de fælles principper, som skal gælde for samarbejdet mellem retshåndhævende myndigheder i hele EU. Derved fremmes en retshåndhævelse på et ensartet højt niveau, og det forhindres, at der opstår sikkerhedsbrister til skade for borgerne på grund af niveauforskelle. Det er en kendsgerning, at dette mål ikke kan nås af medlemsstaterne, hvis de agerer hver for sig. Desuden kan medlemsstaterne heller ikke isoleret set foretage den ændring af Schengen-konventionen, som følger af denne afgørelse.

...Begrebet ”et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed” i EF-traktatens artikel 61 og EU-traktatens artikel 29 kræver en fælles politik for bl.a. sikkerhedssamarbejdet over grænserne på grund af de nationale retshåndhævelsesaktiviteters indbyrdes afhængighed. Forslaget tager sigte på at opnå en balance mellem konsolidering af hidtidig praksis, fremme af samarbejdet og fælles udvikling af en operationel praksis. I den forbindelse respekteres medlemsstaternes suveræne

ansvar, f.eks. hvad angår valg af midler og retshåndhævelsesstrategier, samtidig med at der udstikkes fælles linjer for samarbejdet, hvis det skønnes nødvendigt.
.....”

Regeringen finder, at nærhedsprincippet må anses for overholdt, da formålet med forslaget er at forbedre politisamarbejdet inden for EU, herunder ved at udbygge Schengen-reglerne med hensyn til grænseoverskridende operationelt politisamarbejde.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side ser man overordnet positivt på, at der sker en styrkelse af politisamarbejdet inden for Den Europæiske Union, og man støtter overordnet set udviklingen af fælles, generelle principper og strukturer for det grænseoverskridende politisamarbejde.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke afgivet udtalelse om forslaget.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *11. april 2006*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et grundnotat om forslaget til rådsafgørelse er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 3. oktober 2005 og til Folketingets Retsudvalg den 5. oktober 2005.

Dagsordenspunkt 8: Rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Forslaget har til formål at sikre beskyttelsen af personoplysninger, der behandles inden for rammerne af det politimæssige og strafferetlige samarbejde mellem medlemsstaterne (afsnit VI i Traktaten om den Europæiske Union). Forslaget skal sikre, at grundlæggende rettigheder, navnlig retten til privatlivets fred og beskyttelsen af personoplysninger, finder anvendelse i hele EU, navnlig med henblik på gennemførelse af tilgængelighedsprincippet, og at udvekslingen af relevante oplysninger mellem medlemsstaterne ikke hindres af, at databeskyttelsesniveauerne i medlemsstaterne er forskellige. Forslaget skal ses i sammenhæng med Kommissionens forslag til Rådets rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet (KOM (2005) 490). Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 vil lægge op til en drøftelse af spørgsmålet om, hvorvidt der er hjemmel til også at regulere data, der indsamles og anvendes i en rent national kontekst. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, mens det umiddelbart vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for udviklingen af et EU-instrument, der fastlægger (mindste-) regler om beskyttelse af persondata i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde.

1. Baggrund

Kommissionen har fremlagt et forslag til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde (KOM (2005) 475)

Som begrundelse for forslaget har Kommissionen overordnet henvist til følgende:

”Den 4. november 2004 vedtog Det Europæiske Råd Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU. I dette program opfordres Kommissionen til inden udgangen af 2005 at fremsætte forslag til gennemførelse tilgængelighedsprincippet for derved at forbedre udvekslingen af oplysninger på tværs af grænserne mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder. I Haag-programmet understreges det, at forslagene fuldt og helt skal opfylde de væsentligste krav på databeskyttelsesområdet.

I juni 2005 vedtog Rådet og Kommissionen en handlingsplan for gennemførelsen af Haag-programmet..... I henhold til handlingsplanen skal Kommissionen i 2005 fremsætte 1) ”forslag om fastlæggelse af et tilgængelighedsprincip for retshåndhævelsesrelevant information” og 2) ”forslag om passende garantier og effektive retsmidler i forbindelse med overførsel af personoplysninger med henblik på politimæssigt og retsligt samarbejde i straffesager....”

Denne rammeafgørelse skal sikre beskyttelsen af personoplysninger, der behandles inden for rammerne af det politimæssige og strafferetlige samarbejde mellem EU-medlemsstaterne (afsnit VI i TEU). Den tager sigte på at forbedre dette samarbejde, navnlig for så vidt angår forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og under streng overholdelse af de væsentligste krav på databeskyttelsesområdet. Den skal sikre, at de grundlæggende rettigheder – navnlig retten til privatlivets fred og beskyttelsen af personoplysninger – vil blive beskyttet i hele EU, navnlig med henblik på at gennemføre tilgængelighedsprincippet. Den skal desuden sikre, at udvekslingen af relevante oplysninger mellem medlemsstaterne ikke hindres af, at databeskyttelsesniveauerne i medlemsstaterne er forskellige.”

Forslaget til rammeafgørelse om databeskyttelse skal ses i sammenhæng med Kommissionens forslag til Rådets rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet (KOM (2005) 490), jf. i den forbindelse det grundnotat, som blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg den 26. januar 2006.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 vil lægge op til en drøftelse af spørgsmålet om, hvorvidt der er hjemmel til også at regulere data, der indsamles og anvendes i en rent national kontekst.

2. Indhold

Forslaget til rammeafgørelse om databeskyttelse er fremsat under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union (TEU), særlig artikel 30 om fælles handling vedrørende politisamarbejde, artikel 31 om fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager samt artikel 34, stk. 2, litra b, hvoraf det fremgår, at Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen kan vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Forslaget indeholder generelle regler for lovligheden af behandlingen af personoplysninger, bestemmelser vedrørende specifikke former for databehandling (videregivelse og at stille personoplysninger til rådighed for andre medlemsstaters kompetente myndigheder, yderligere behandling, navnlig videregivelse af oplysninger modtaget fra eller stillet til rådighed af andre med-

lemsstaters kompetente myndigheder), den registreredes rettigheder, fortrolighed og sikkerhed i forbindelse med databehandlingen, klageadgang, erstatningsansvar og sanktioner, tilsynsmyndigheder og en arbejdsgruppe vedrørende beskyttelse af personer i forbindelse med behandling af personoplysninger med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare handlinger.

Forslaget indeholder følgende bestemmelser:

Formål, definitioner og anvendelsesområde

Artikel 1 fastslår, at rammeafgørelsens formål er at fastsætte fælles standarder, der skal sikre beskyttelsen af fysiske personer for så vidt angår behandlingen af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde, jf. afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union.

Bestemmelsen fastslår videre, at medlemsstaterne skal sikre, at videregivelsen af personoplysninger til de kompetente myndigheder i andre medlemsstater hverken begrænses eller forbydes af årsager, der vedrører beskyttelsen af personoplysninger, som fastsat i denne rammeafgørelse.

I artikel 2 er begreberne "personoplysninger", "behandling af personoplysninger", "register med personoplysninger", "den registeransvarlige", "registerfører", "tredjemand", "modtager", "den registreredes samtykke", "internationale organer eller organisationer" og "kompetente myndigheder" defineret.

Der er tale om definitioner, som svarer til de definitioner, der fremgår af persondataloven (og det bagvedliggende persondatadirektiv).

Definitionerne af begreberne "internationale organer eller organisationer" og "kompetente myndigheder" er dog udtryk for en nyskabelse. Ved "internationale organer eller organisationer" forstås organer eller organisationer, der er oprettet ved internationale aftaler.

"Kompetente myndigheder" defineres som politi, toldvæsen, retlige og andre kompetente myndigheder i medlemsstaterne i den betydning, der er anvendt i artikel 29 i traktaten om Den Europæiske Union.

I artikel 3 beskrives rammeafgørelsens anvendelsesområde.

Rammeafgørelsen finder anvendelse på hel eller delvis automatisk behandling af personoplysninger og anden behandling, der ikke er automatisk, som udgør eller skal udgøre en del af en

kompetent myndigheds register med henblik på at forebygge, undersøge, afsløre og retsforfølge straffelovsovertrædelser.

Rammeafgørelsen gælder ikke for en sådan behandling af personoplysninger i Den Europæiske Politienhed (Europol), Den Europæiske Enhed for Retligt Samarbejde (Eurojust) og toldinformationssystemet, der er etableret i henhold til den konvention, der har hjemmel i artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, om brug af informationsteknologi på toldområdet og alle ændringer heraf.

Almindelige betingelser for lovlig behandling af personoplysninger

I artikel 4 er der fastsat en række grundlæggende principper vedrørende oplysningernes pålidelighed. Disse principper svarer til, hvad der følger af persondataloven (og det bagvedliggende persondatadirektiv).

Af artikel 4 følger endvidere, at medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at der klart skal kunne sondres mellem personoplysninger vedrørende

- en person, der mistænkes for at have begået eller deltaget i en straffelovsovertrædelse
- en person, der er dømt for en straffelovsovertrædelse
- en person, om hvem der er alvorlig grund til at tro, at han eller hun vil begå en straffelovsovertrædelse
- en person, der kan blive indkaldt for at vidne i forbindelse med undersøgelser vedrørende straffelovsovertrædelser eller med en efterfølgende straffesag
- en person, der er offer for en straffelovsovertrædelse, eller om hvem visse kendsgerninger giver anledning til at tro, at han eller hun kan blive offer for en straffelovsovertrædelse
- en person, der kan tilvejebringe oplysninger om straffelovsovertrædelser
- en kontaktperson eller associeret til en af ovennævnte personer
- en person, der ikke falder inden for nogen af ovennævnte kategorier.

Medlemsstaterne skal endvidere fastsætte bestemmelser om, at det kun er nødvendigt at behandle personoplysninger, hvis der på grundlag af etablerede kendsgerninger er grund til at tro, at de pågældende personoplysninger vil muliggøre, lette eller fremme forebyggelsen, efterforskningen, afsløringen eller retsforfølgningen af en straffelovsovertrædelse, og der ikke findes andre midler, der i mindre grad påvirker den registrerede, samt behandlingen af oplysningerne ikke er urimeligt vidtgående i forhold til den pågældende overtrædelse.

I artikel 5 foreskrives det, at medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at de kompetente myndigheder kun må behandle personoplysninger, hvis det er lovbestemt, og det i loven er fastsat, at behandlingen er nødvendig for, at de pågældende myndigheder retmæssigt kan udføre

deres opgave, med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge straffelovsovertrædelser.

Efter artikel 6 skal medlemsstaterne forbyde behandling af personoplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssigt tilhørsforhold og oplysninger om helbredsforhold og seksuelle forhold.

Dette gælder dog ikke, hvis behandlingen er lovbestemt og absolut nødvendig for, at den berørte myndighed retmæssigt kan udføre sin opgave og forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge straffelovsovertrædelser, eller hvis den registrerede implicit har givet sin samtykke til behandlingen, og medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om passende særlige sikkerhedsgarantier, f.eks. at kun personale, der er ansvarlig for den retmæssige udførelse af en opgave, der begrundes behandlingen, har adgang til oplysningerne.

Efter artikel 7 skal medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger ikke kan lagres længere end, hvad der er nødvendigt i forhold til det formål, hvortil de blev indsamlet, medmindre der er fastsat bestemmelser om andet i national ret.

Personoplysninger om de personer, der er omhandlet i artikel 4, stk. 3, sidste led (dvs. personer, der ikke falder inden for nogen af de øvrige kategorier der er nævnt) lagres ikke længere, end hvad der er absolut nødvendigt til det formål, hvortil de blev indsamlet.

Medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om hensigtsmæssige proceduremæssige og tekniske foranstaltninger for at sikre, at tidsfristerne for lagring af personoplysninger overholdes. Det kontrolleres regelmæssigt, at disse tidsfrister overholdes.

Videregivelse og at stille personoplysninger til rådighed for andre medlemsstaters kompetente myndigheder

Efter artikel 8 skal medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger kun kan videregives til eller stilles til rådighed for andre medlemsstaters kompetente myndigheder, hvis det er nødvendigt for, at de myndigheder, der sender eller modtager oplysningerne, retmæssigt kan udføre deres opgave, og for at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge straffelovsovertrædelser.

Efter artikel 9 skal medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om, at kvaliteten af personoplysningerne kontrolleres senest, før de videregives eller stilles til rådighed. I forbindelse med al videregivelse af oplysninger skal retsafgørelser og afgørelser om ikke at retsforfølge så vidt muligt

anføres, og oplysninger baseret på meninger eller personlige vurderinger kontrolleres ved kilden, inden de videregives, og oplysningernes grad af rigtighed eller pålidelighed anføres.

Medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at kvaliteten af personoplysninger, der stilles til rådighed ved direkte elektronisk adgang for andre medlemsstats kompetente myndigheder, regelmæssigt kontrolleres for at sikre, at der gives adgang til rigtige og ajourførte oplysninger.

Medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger, som ikke længere er rigtige eller ajourførte, ikke videregives eller stilles til rådighed.

Medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at den kompetente myndighed, der videregav eller stillede personoplysninger til rådighed for en anden medlemsstats kompetente myndighed, straks informerer sidstnævnte, hvis den på eget initiativ eller efter anmodning fra den registrerede konstaterer, at de pågældende oplysninger ikke burde være videregivet eller stillet til rådighed, eller at der er videregivet eller stillet urigtige eller forældede oplysninger til rådighed.

Medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at den kompetente myndighed, der informeres i overensstemmelse med det netop anførte, sletter eller berigtiger de pågældende oplysninger. Endvidere skal samme myndighed berigtige oplysningerne, hvis den opdager, at de er urigtige. Hvis denne myndighed har rimelig grund til at tro, at de modtagne personoplysninger er urigtige eller skal slettes, informerer den straks den kompetente myndighed, der videregav eller stillede de pågældende oplysninger til rådighed.

Medmindre andet gælder ifølge national strafferetspleje skal medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger på anmodning af den registrerede markeres, hvis den registrerede nægter, at de er rigtige, og hvis det ikke kan afgøres, om de er rigtige eller ej. En sådan markering slettes kun med den registreredes samtykke eller på grundlag af en afgørelse truffet af den kompetente ret eller den kompetente tilsynsmyndighed.

Medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger, der modtages fra en anden medlemsstats myndighed, slettes:

- hvis oplysningerne ikke burde have været videregivet, stillet til rådighed eller modtaget
- efter en tidsfrist, der er fastsat i den anden medlemsstats lov, hvis den myndighed, der videregav eller stillede de pågældende oplysninger til rådighed har informeret den myndighed, der modtog dem, om tidsfristen, da de pågældende oplysninger blev videregivet eller stillet til rådighed, medmindre der er behov for personoplysningerne til en retssag
- hvis oplysningerne ikke eller ikke længere er nødvendige til de formål, hvortil de blev videregivet eller stillet til rådighed.

Hvis personoplysningerne blev videregivet uden anmodning kontrollerer den myndighed, der modtog dem, straks, om de er nødvendige til det formål, hvortil de blev videregivet.

Personoplysninger slettes ikke, men blokeres i overensstemmelse med national ret, hvis der er rimelig grund til at tro, at en sletning kunne påvirke den registreredes interesser, der skal beskyttes. Blokerede oplysninger anvendes eller videregives kun til de formål, der gjorde, at de ikke blev slettet.

Efter artikel 10 skal medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om, at al elektronisk videregivelse og modtagelse af personoplysninger, navnlig ved direkte elektronisk adgang, registreres, således at det efterfølgende er muligt at kontrollere, hvorfor de blev videregivet, hvilke oplysninger der blev videregivet, tidspunktet for videregivelsen, de involverede myndigheder og for så vidt angår den myndighed, der modtager oplysningerne, hvem der har modtaget oplysningerne, og hvem der har anmodet om at få dem.

Medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at al elektronisk videregivelse og modtagelse af personoplysninger dokumenteres, således at det efterfølgende er muligt at kontrollere, hvorfor de blev videregivet, hvilke oplysninger der blev videregivet, tidspunktet for videregivelsen, de involverede myndigheder og for så vidt angår den myndighed, der modtager oplysningerne, hvem der har modtaget oplysningerne, og hvem der har anmodet om at få dem.

Den myndighed, der har registreret eller dokumenteret oplysningerne, skal straks meddele dette til den kompetente tilsynsmyndighed på dennes anmodning. Oplysningerne anvendes kun med henblik på kontrol af databeskyttelsen og til at sikre en ordentlig databehandling samt dataenes integritet og sikkerheden omkring dem.

Yderligere behandling, navnlig yderligere videregivelse og overførsel af oplysninger, der er modtaget fra eller stillet til rådighed af andre medlemsstaters kompetente myndigheder

Efter artikel 11 skal medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndighed i overensstemmelse med denne rammeafgørelse, særlig artikel 4, 5 og 6, kun behandles yderligere til enten det særlige formål, hvortil de blev videregivet eller stillet til rådighed, eller hvis de er nødvendige med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning af straffelovsovertrædelser eller med henblik på forebyggelse af trusler mod den offentlige sikkerhed eller mod en person, undtagen hvis sådanne hensyn tilsidesættes som følge af behovet for at beskytte den registreredes interesser eller grundlæggende rettigheder.

I sidstnævnte tilfælde behandles de pågældende personoplysninger kun yderligere efter forudgående samtykke fra den myndighed, der har videregivet eller stillet dem til rådighed. Det gælder dog ikke, hvis det i særlovgivning som omhandlet i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union eksplicit fastsættes, at personoplysninger modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndighed kun behandles yderligere til de formål, hvortil de blev videregivet eller stillet til rådighed.

Efter artikel 12 skal medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndigheder kun videregives til eller stilles til rådighed for en medlemsstats øvrige kompetente myndigheder, hvis det er tydeligt fastsat i loven, at der er pligt til eller det er tilladt at videregive eller stille oplysningerne til rådighed, hvis det er nødvendigt at videregive eller stille oplysningerne til rådighed for, at den myndighed, der har modtaget de pågældende oplysninger, eller den myndighed, til hvem de skal videregives, retmæssigt kan udføre sin opgave, hvis det er nødvendigt at videregive eller stille oplysningerne til rådighed til de særlige formål, hvortil de blev videregivet eller stillet til rådighed, eller med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning af straffelovsovertrædelser eller for at forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed eller en person, undtagen hvis sådanne hensyn må tilsidesættes som følge af behovet for at beskytte den registreredes interesser eller grundlæggende rettigheder, og hvis den kompetente myndighed i den medlemsstat, der har videregivet eller stillet de pågældende oplysninger til rådighed for den kompetente myndighed, der har til hensigt selv at videregive dem eller stille dem til rådighed, har givet sit forudgående samtykke hertil.

Er der spørgsmål om videregivelse mv. af oplysninger modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndigheder til andre myndigheder end de kompetente myndigheder, følger det af artikel 13, at dette alene kan ske i særlige tilfælde og hvis det er tydeligt fastsat i loven, at der er pligt til eller det er tilladt at videregive oplysningerne, og videregivelsen af de pågældende oplysninger er enten nødvendig af hensyn til de særlige formål, hvortil de blev videregivet eller stillet til rådighed, eller med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning af straffelovsovertrædelser eller for at forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed eller mod en person, undtagen hvis sådanne hensyn må tilsidesættes som følge af behovet for at beskytte den registreredes interesser eller grundlæggende rettigheder eller nødvendig, fordi de pågældende oplysninger er uundværlige for den myndighed, til hvem oplysningerne skal videregives, for at den kan udføre sin retmæssige opgave, og forudsat at formålet med den myndigheds indsamling eller behandling ikke er uforeneligt med den oprindelige behandling og ikke strider mod de retlige forpligtelser, der påhviler den myndighed, der har til hensigt at videregive oplysningerne eller uden tvivl i den registreredes interesse, og enten den registrerede har givet sit samtykke hertil, eller omstændighederne er sådan, at det uden tvivl kan formodes, at det forholder sig sådan.

Videregivelse eller at stille oplysninger til rådighed kan dog også ske, hvis den kompetente myndighed i den medlemsstat, der har videregivet eller stillet de pågældende oplysninger til rådighed for den kompetente myndighed, der har til hensigt selv at videregive dem, har givet sit forudgående samtykke hertil.

For så vidt angår videregivelse af oplysninger til private, følger det af artikel 14, at medmindre andet gælder ifølge nationale strafferetsplejeregler skal medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndighed kun kan videregives til private parter i en medlemsstat i særlige tilfælde, og hvis det er tydeligt fastsat i loven, at der er pligt til eller det er tilladt at videregive oplysningerne, og hvis videregivelsen er nødvendig til de formål, hvortil de blev videregivet eller stillet til rådighed, eller med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning af straffelovsovertrædelser eller for at forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed eller mod en person, undtagen hvis sådanne hensyn må tilsidesættes som følge af behovet for at beskytte den registreredes interesser eller grundlæggende rettigheder, og hvis den kompetente myndighed i den medlemsstat, der har videregivet eller stillet de pågældende oplysninger til rådighed for den kompetente myndighed, der har til hensigt selv at videregive dem, har givet sit forudgående samtykke til, at de videregives til private parter.

I artikel 15 er der fastsat bestemmelser om overførsel til kompetente myndigheder i tredjelande eller til internationale organer. Af bestemmelsen følger, at medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndigheder ikke videregives til kompetente myndigheder i tredjelande eller til internationale organer, undtagen hvis denne videregivelse er i overensstemmelse med rammeafgørelsen og herunder navnlig hvis det er tydeligt fastsat i loven, at der er pligt til eller det er tilladt at overføre oplysningerne, hvis overførslen er nødvendig til de formål, hvortil de blev videregivet eller stillet til rådighed, eller med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning af straffelovsovertrædelser, eller for at forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed eller mod en person, undtagen hvis sådanne hensyn må tilsidesættes som følge af behovet for at beskytte den registreredes interesser eller grundlæggende rettigheder, hvis den kompetente myndighed i en anden medlemsstat, som har videregivet eller stillet de pågældende oplysninger til rådighed for den kompetente myndighed, der har til hensigt selv at videregive dem, eksplicit har givet sit forudgående samtykke hertil, samt at der sikres en passende grad af databeskyttelse i tredjelandet eller det internationale organ, til hvem de pågældende oplysninger overføres.

Medlemsstaterne sikrer, at det i lyset af alle omstændigheder omkring hver overførsel eller kategori af overførsler vurderes, om tredjelandet eller det internationale organ sikrer en passende grad af beskyttelse af oplysningerne. Vurderingen baseres navnlig på en undersøgelse af følgen-

de elementer: oplysningernes art, behandlingens formål og varighed, oprindelseslandet og det endelige bestemmelsesland, de retsregler - almindelige regler eller sektorregler – der er i kraft i det pågældende tredjeland eller organ, samt de regler for god forvaltningsskik og de sikkerhedsforanstaltninger, der gælder der, samt at modtageren af de overførte oplysninger opstiller tilstrækkelige sikkerhedsgarantier.

Medlemsstaterne og Kommissionen underretter gensidigt hinanden, hvis de mener, at et tredjeland eller et internationalt organ ikke sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

Når det efter komitologiproceduren i artikel 16 fastslås, at et tredjeland eller et internationalt organ ikke sikrer et passende beskyttelsesniveau i den betydning, der anvendes i stk. 2, træffer medlemsstaterne de foranstaltninger, der er nødvendige for at forhindre al overførsel af personoplysninger til det pågældende tredjeland eller internationale organ.

I overensstemmelse med komitologiproceduren i artikel 16 kan det fastslås, at et tredjeland eller et internationalt organ sikrer et passende beskyttelsesniveau i den betydning, der anvendes i stk. 2, som følge af dets nationale love eller internationale forpligtelser for at beskytte privatlivets fred og den enkeltes grundlæggende friheder og rettigheder.

Personoplysninger, der modtages fra den kompetente myndighed i en anden medlemsstat, kan undtagelsesvis videregives til de kompetente myndigheder i tredjelande eller til internationale organer, som ikke sikrer et passende beskyttelsesniveau, hvis det er absolut nødvendigt for at beskytte en medlemsstats væsentlige interesser eller forebygge en umiddelbart forestående alvorlig fare, der truer den offentlige sikkerhed eller en eller flere specifikke personer.

I artikel 16 fastsættes der nærmere regler for indførelsen af komitologiproceduren.

Af artikel 17 følger det, at artikel 12 (om overførsel til andre kompetente myndigheder), artikel 13 (om videregivelse til andre myndigheder end de kompetente myndigheder), artikel 14 (om videregivelse af oplysninger til private) og artikel 15 (om overførsel til kompetente myndigheder i tredjelande eller til internationale organer) ikke finder anvendelse, hvis det i særlovgivning som omhandlet i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union eksplicit fastsættes, at personoplysninger modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndighed ikke må videregives eller kun videregives på mere specifikke betingelser.

Artikel 18 foreskriver, at medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at den kompetente myndighed, hvorfra personoplysningerne blev modtaget, eller af hvem de blev stillet til rådighed, på anmodning informeres om den videre behandling af oplysningerne og de opnåede resultater.

Den registreredes rettigheder

I artikel 19 og 20 er der fastsat udførlige bestemmelser om underretning af den registrerede person.

Efter bestemmelsen i artikel 19 skal medlemsstaterne sikre, at den registeransvarlige eller dennes repræsentant - medmindre den pågældende allerede er bekendt hermed - skal give den person, hos og om hvem der med den pågældendes viden indsamles oplysninger, følgende informationer: Den registeransvarliges og eventuelt dennes repræsentants identitet, formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt og alle yderligere informationer som f. eks. retsgrundlaget for databehandlingen, modtagerne eller kategorierne af modtagere af oplysninger, om det er obligatorisk eller frivilligt at besvare spørgsmålene eller indgå i andre former for samarbejde samt mulige følger af ikke at svare eller samarbejde samt retten til indsigt i og til berigtigelse af personoplysninger vedrørende den registrerede selv, for så vidt som denne information er nødvendig under hensyn til de særlige forhold, hvorunder oplysningerne indsamles, for at garantere en fair behandling over for den registrerede.

Oplysninger må kun nægtes udleveret eller kun udleveret i begrænset omfang, hvis det er nødvendigt for at sætte den registeransvarlige i stand til at udføre sine lovbestemte opgaver på tilfredsstillende vis, for at undgå at skade igangværende efterforskninger, undersøgelser eller retssager eller forhindre de kompetente myndigheder i at udføre deres retmæssige opgaver, for at beskytte den offentlige sikkerhed og den offentlige orden i en medlemsstat eller for at beskytte tredjemands rettigheder og friheder.

Det gælder dog ikke, hvis sådanne hensyn tilsidesættes som følge af behovet for at beskytte den registreredes interesser eller grundlæggende rettigheder.

Hvis oplysninger nægtes udleveret eller kun i begrænset omfang udleveres, informerer den registeransvarlige den registrerede om, at sidstnævnte kan klage til den kompetente tilsynsmyndighed, uden at det påvirker klageadgangen til retten eller en eventuel national strafferetssag.

Årsagerne til afslaget eller begrænsningen skal ikke videreformidles, hvis dette skader formålet hermed. I så tilfælde informerer den registeransvarlige den registrerede om, at han kan klage til den kompetente tilsynsmyndighed, uden at det påvirker klageadgangen til retten eller en eventuel national strafferetssag. Hvis den registrerede klager til tilsynsmyndigheden, behandler denne klagen. Under behandlingen af klagen informerer tilsynsmyndigheden kun den registrerede om, hvorvidt oplysningerne er blevet korrekt behandlet, og hvis det ikke er tilfældet, om de nødvendige berigtigelser er blevet foretaget.

Af artikel 20 følger, at når oplysningerne ikke er indhentet hos den registrerede eller er blevet indhentet uden dennes viden eller kendskab til, at der blev indsamlet oplysninger om ham, fastsætter medlemsstaterne bestemmelser om, at den registeransvarlige eller dennes repræsentant allerede ved registreringen af oplysningerne, eller hvis oplysningerne videregives til tredjemand, inden for et rimeligt tidsrum, efter at de første gang blev videregivet, skal give den registrerede en række oplysninger vederlagsfrit, medmindre den pågældende allerede er bekendt hermed, eller det viser sig at være umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at give denne information. Det drejer sig om oplysninger om, den registeransvarliges og eventuelt dennes repræsentants identitet, formålene med databehandlingen og alle yderligere informationer som f.eks. retsgrundlaget for databehandlingen, hvilken type personoplysninger der er tale om, modtagerne eller kategorierne af modtagere af personoplysningerne, retten til indsigt i og til berigtigelse af personoplysninger vedrørende den registrerede selv, for så vidt som disse yderligere oplysninger er nødvendige under hensyn til de særlige forhold, hvorunder oplysningerne behandles, for at garantere en fair behandling over for den registrerede.

Informationer gives ikke, hvis dette er nødvendigt for at sætte den registeransvarlige i stand til at udføre sine lovbestemte opgaver på tilfredsstillende vis, for at undgå at skade igangværende efterforskninger, undersøgelser eller retssager eller forhindre de kompetente myndigheder i at udføre deres retmæssige opgaver, for at beskytte den offentlige sikkerhed og den offentlige orden i en medlemsstat eller for at beskytte tredjemands rettigheder og friheder undtagen hvis sådanne hensyn tilsidesættes som følge af behovet for at beskytte den registreredes interesser eller grundlæggende rettigheder.

I artikel 21 er der fastsat bestemmelser om den registrerede persons ret til adgang til samt berigtigelse, sletning eller blokering af oplysninger.

Efter bestemmelsen skal medlemsstaterne sikre enhver registreret ret til hos den registeransvarlige frit og uhindret, med rimelige mellemrum og uden større ventetid eller større udgifter at få oplyst, om der behandles personoplysninger om den pågældende selv, samt mindst formålene med behandlingen, hvilken type oplysninger det drejer sig om, retsgrundlaget for databehandlingen og modtagerne eller kategorierne af modtagere af oplysningerne, at få meddelt letforståelig information om, hvilke oplysninger der er omfattet af behandlingerne, samt enhver tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer.

Den registrerede skal også have adgang til efter omstændighederne at få oplysninger, som ikke er blevet behandlet i overensstemmelse med rammeafgårelsen, berigtiget, slettet eller blokeret, navnlig hvis de er ufuldstændige eller urigtige samt at få udvirket, at tredjemand, til hvem sådanne oplysninger er blevet videregivet, underrettes om enhver berigtigelse, sletning eller blokering, der er foretaget, medmindre underretning viser sig umulig eller er uforholdsmæssig vanskelig.

Enhver foranstaltning, den registrerede (ellers) har ret til i henhold til bestemmelsen, kan nægtes, hvis dette er nødvendigt for at sætte den registeransvarlige i stand til at udføre sine lovbestemte opgaver på tilfredsstillende vis, for at undgå at skade igangværende efterforskninger, undersøgelser eller retssager eller forhindre de kompetente myndigheder i at udføre deres retmæssige opgaver, for at beskytte den offentlige sikkerhed og den offentlige orden i en medlemsstat, eller for at beskytte tredjemands rettigheder og friheder.

Dette gælder dog ikke, hvis sådanne hensyn tilsidesættes som følge af behovet for at beskytte den registreredes interesser eller grundlæggende rettigheder.

Et afslag på at nyde de rettigheder, der er omhandlet i bestemmelsen, eller en begrænsning heraf gives skriftligt. Hvis en anmodning ikke efterkommes eller kun i begrænset omfang efterkommes, informerer den registeransvarlige den registrerede om, at han kan klage til den kompetente tilsynsmyndighed, uden at det påvirker klageadgangen til retten eller en eventuel national straffetretssag.

Årsagerne til afslaget eller begrænsningen skal ikke videreformidles til den registrerede, hvis dette skader formålet hermed. I så fald informerer den registeransvarlige den registrerede om, at han kan klage til den kompetente tilsynsmyndighed, uden at det påvirker klageadgangen til retten eller en eventuel national straffetretssag. Hvis den registrerede klager til tilsynsmyndigheden, behandler denne klagen. Under behandlingen af klagen informerer tilsynsmyndigheden kun den registrerede om, hvorvidt oplysningerne er blevet korrekt behandlet, og hvis det ikke er tilfældet, om de nødvendige berigtigelser er blevet foretaget.

Efter artikel 22 skal medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om, at der skal træffes passende tekniske foranstaltninger for at sikre, at i de tilfælde, hvor den registeransvarlige berigtiger, blokerer eller sletter personoplysninger efter en anmodning herom, udformes der automatisk en liste over leverandørerne og modtagerne af disse oplysninger. Den registeransvarlige sikrer, at de på listen anførte informeres om ændringerne af personoplysningerne.

Fortrolighed og sikkerhed i forbindelse med databehandlingen

Efter artikel 23 (som svarer til, hvad der følger af persondatadirektivet) må enhver, der udfører arbejde under den registeransvarlige eller registerføreren, herunder registerføreren selv, og som får adgang til personoplysninger, kun behandle disse efter instruks fra den registeransvarlige, bortset fra tilfælde der er fastsat i lovgivningen. Alle personer, der skal arbejde med eller inden for en kompetent myndighed i en medlemsstat, er bundet af strenge fortrolighedsregler.

I artikel 24 (som i vidt omfang svarer til hvad der følger af persondatadirektivet) opstilles der en række krav til behandlingssikkerheden.

Af bestemmelsen fremgår bl.a., at medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at den registransvarlige skal gennemføre hensigtsmæssige tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at beskytte personoplysninger mod uagtsomt eller ulovligt at blive destrueret eller ved et uheld at gå tabt, blive ændret, blive videregivet eller givet adgang til uden bemyndigelse hertil, navnlig når databehandlingen involverer overførsel via et netværk eller rådighedsstillelse af oplysninger ved at give direkte elektronisk adgang, og mod alle andre ulovlige former for databehandling, idet der tages hensyn til navnlig risiciene i forbindelse med behandlingen og arten af de oplysninger, der skal beskyttes.

Disse foranstaltninger skal under hensyn til det aktuelle tekniske niveau og de omkostninger, som er forbundet med deres iværksættelse, tilvejebringe et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau i forhold til de risici, som behandlingen indebærer, og arten af de oplysninger, som skal beskyttes. Foranstaltningerne vurderes som værende nødvendige, hvis den dermed forbundne indsats står i passende forhold til det tilstræbte sikkerhedsniveau.

Med henblik på elektronisk databehandling af oplysninger skal hver medlemsstat træffe passende foranstaltninger til at sikre, at uautoriserede personer ikke kan få adgang til de anlæg, der benyttes til behandling af personoplysninger (kontrol med fysisk adgang til anlæggene), at databærerne hverken kan læses, kopieres, ændres eller fjernes af uautoriserede personer (kontrol med databærere), at der ikke kan ske uautoriseret lagring af oplysninger, og at uautoriserede personer hverken kan få kendskab til, ændre eller slette lagrede personoplysninger (kontrol med lagring), at edb-systemerne ikke via datatransmissionsanlæg kan benyttes af uautoriserede personer (brugerkontrol), at personer med bemyndigelse til at anvende et elektronisk databehandlingssystem kun har adgang til de oplysninger, der er omfattet af deres adgangstilladelse (kontrol med dataadgangen), at det er muligt at kontrollere og fastslå, til hvilke organer der er blevet eller kan være blevet videregivet eller stillet personoplysninger til rådighed ved hjælp af datakommunikationsudstyr (kontrol med kommunikationsudstyr), at det er muligt efterfølgende at undersøge og fastslå, hvilke personoplysninger der er indlæst i edb-systemerne, hvornår og af hvem (efterfølgende kontrol med indlæsning), at der ikke er mulighed for ubemyndiget læsning, kopiering, ændring eller sletning af personoplysninger under overførsler af disse eller under transport af databærere (kontrol ved overførsler og med transport af databærere), at de anvendte systemer i tilfælde af teknisk uheld straks kan genetableres (genopretning), og at systemet fungerer fejlfrit, at indtrufne fejl straks meldes (pålidelighed), og at lagrede oplysninger ikke bliver forkerte som følge af fejlfunktioner i systemet (ægtthed).

Efter artikel 25 (som stort set svarer til persondatadirektivet) skal alle registeransvarlige føre et register med en række informationer vedrørende enhver behandling eller serie af behandlinger, der tjener et enkelt formål eller flere relaterede formål.

Medlemsstaterne skal præcisere, på hvilke betingelser og efter hvilke procedurer de omhandlede oplysninger skal anmeldes til tilsynsmyndigheden.

Efter artikel 26 (som svarer til persondatadirektivet) skal medlemsstaterne præcisere, hvilke behandlinger der kan indebære særlige risici for personers rettigheder og friheder, og sikrer, at disse behandlinger kontrolleres, inden de iværksættes.

Klageadgang, erstatningsansvar og sanktioner

Forslaget indeholder i artikel 27 (om klageadgang), i artikel 28 (om erstatningsansvar) og i artikel 29 (om sanktioner) bestemmelser, der i det væsentlige svarer til den ordning, som er fastsat i persondatadirektivet.

Tilsynsmyndighed og arbejdsgruppe på området

Forslaget indeholder i artikel 30 (om en tilsynsmyndighed) og artikel 31 (om oprettelse af en arbejdsgruppe på området) bestemmelser, som stort set svarer til, hvad der følger af persondatadirektivet.

Afsluttende bestemmelser

Artikel 33 fastsætter, at i forhold, der falder under anvendelsesområdet for EU-traktaten, erstatter rammeafgørelsen artikel 126-130 i Schengen-konventionen.

Artikel 34 foreskriver, at rammeafgørelsen erstatter artikel 23 i konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater. Endvidere fastsættes det, at alle henvisninger til Europarådets konvention nr. 108 af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger skal læses som en henvisning til rammeafgørelsen.

Artikel 35 og artikel 36 regulerer spørgsmålet om gennemførelse og ikrafttræden.

3. Gældende dansk ret

3.1. Den regulering, som foreslås efter forslaget til rammeafgørelse, afspejles i vidt omfang i persondataloven, jf. lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger som ændret ved lov nr. 280 af 25. april 2001 (der gennemfører persondatadirektivet – direktiv 95/46/EF – i dansk ret)

Dette gælder navnlig med hensyn til de foreslåede bestemmelser vedrørende rammeafgørelsens formål, definitioner og anvendelsesområde (jf. forslagens artikel 1-3), vedrørende almindelige grundlæggende principper for behandling af personoplysninger (jf. især forslagens artikel 4-5), vedrørende fortrolighed og sikkerhed i forbindelse med databehandling (jf. forslagens artikel 23-26), vedrørende klageadgang, erstatningsansvar og sanktioner (jf. forslagens artikel 27-29) og vedrørende tilsynsmyndighed og en arbejdsgruppe på området (jf. forslagens artikel 30-32).

Disse bestemmelser svarer således stort set til, hvad der følger af persondataloven (og det bagvedliggende persondatadirektiv).

I lyset heraf koncentrerer den følgende beskrivelse af gældende dansk ret på området om de dele af rammeafgørelsen, som vedrører lovligheden af behandling af personoplysninger samt registrerede personers rettigheder.

3.2. Persondataloven gælder - ligesom forslaget til rammeafgørelse – for behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

Uden for persondatalovens anvendelsesområde, falder bl.a. behandlinger der udføres for politiets eller forswarets efterretningstjenester, jf. lovens § 2, stk. 11.

Bestemmelserne i lovens kapitel 8 (om oplysningspligt over for den registrerede) og §§ 35-37 og § 39 (om bl.a. den registreredes indsigelsesret over for behandlinger, om den registreredes ret til berigtigelse, sletning eller blokering af oplysninger, der er urigtige mv. samt ret til underretning af tredjemand, som har modtaget oplysninger, der er berigtiget mv. samt om den registreredes ret til indsigelse mod visse automatiserede afgørelser samt ret til oplysning om beslutningsgrundlaget) finder ikke anvendelse på behandlinger, der foretages for henholdsvis domstolene og politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område. Desuden finder kapitel 9 (om den registreredes indsigtsret) heller ikke anvendelse på behandlinger, der foretages for domstolene inden for det strafferetlige område. Der henvises til persondatalovens § 2, stk. 4.

3.3. Persondataloven indeholder i § 5 en række grundlæggende principper for behandling af personoplysninger, herunder regler om indsamling, ajourføring, opbevaring mv.

Reglerne i kapitel 5 giver ikke et selvstændigt retligt grundlag for at foretage en bestemt behandling af personoplysninger. Hjemmel hertil skal søges i de øvrige behandlingsregler i navnlig §§ 6-8, hvorefter der kan ske behandling, herunder videregivelse mv., hvis dette er nødvendigt til en række nærmere angivne formål, herunder bl.a. af hensyn til en offentlig myndigheds varetagelse af sine opgaver på det strafferetlige område. Det bemærkes i den forbindelse, at persondatalovens § 8, stk. 2, indeholder særlige videregivelsesregler vedrørende bl.a. oplysninger om strafbare forhold.

Behandlingsreglerne i persondatalovens §§ 6-8 adskiller sig på en række punkter fra den mere detaljerede regulering, som foreslås efter forslaget til rammeafgørelse. Der kan bl.a. peges på, at persondataloven ikke indeholder særlige regler om forskellige grader af rigtighed og pålidelighed i forbindelse med databehandlingen eller om, at der klart skal kunne sondres mellem personoplysninger vedrørende forskellige persongrupper (mistænke, dømte, vidner, ofre mv.).

Herudover kan der peges på, at persondatalovens § 7 ikke indeholder helt så strenge betingelser for (undtagelsesvist) at behandle særlige kategorier af oplysninger (personoplysninger om race-mæssig eller etnisk baggrund mv.), som de betingelser der foreslås efter artikel 6 i forslaget til rammeafgørelse.

Endelig kan det nævnes, at persondataloven ikke – på samme måde som forslaget til rammeafgørelse – indeholder særlige og detaljerede bestemmelser om videregivelse og stillen til rådighed af personoplysninger til andre medlemsstaters kompetente myndigheder (se forslagets artikel 8-10) eller om yderligere behandling, navnlig yderligere videregivelse og overførsel af oplysninger, der er modtaget fra eller stillet til rådighed af andre medlemsstaters kompetente myndigheder (se hertil forslagets artikel 11-18).

Hvad særligt angår spørgsmålet om overførsel af oplysninger til kompetente myndigheder i tredjelande eller til internationale organer bemærkes dog, at persondataloven i § 27 indeholder særlige regler om overførsel af oplysninger til tredjelande. Disse regler er imidlertid ikke enslydende med og synes ikke så restriktive som reglerne i forslaget til rammeafgørelse (se hertil artikel 15).

3.4. Som tidligere nævnt følger det af persondatalovens § 2, stk. 4, at en række af lovens bestemmelser om den registreredes rettigheder ikke finder anvendelse på behandlinger, der foretages for henholdsvis domstolene og politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område.

Det drejer sig for det første om bestemmelserne i persondatalovens kapitel 8 (§§ 28-30) om oplysningspligt over for den registrerede.

For det andet er der gjort fravigelse fra bestemmelserne i persondatalovens kapitel 9 (§§ 31-34) om den registreredes indsigt, for så vidt angår behandling af personoplysninger, der foretages for domstolene inden for det strafferetlige område.

Reglerne i kapitel 9 gælder således alene med hensyn til behandlinger, der foretages for politi og anklagemyndighed (og særmyndigheder mv.) inden for det strafferetlige område.

Efter persondatalovens § 31, stk. 1, har en registreret person – efter begæring – ret til indsigt i en række oplysninger om vedkommende selv (egenaces). Dette gælder dog bl.a. ikke, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til private eller offentlige interesser, herunder bl.a. den offentlige sikkerhed eller forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning i straffesager, eller hvis der i øvrigt er grundlag for at gøre undtagelser fra indsigt, retten efter reglerne i offentlighedslovens § 2 samt §§ 7-11 og § 14. Der henvises til persondatalovens § 32, stk. 1 og 2.

Herudover følger det af lovens § 32, stk. 5, at justitsministeren under visse betingelser kan træffe bestemmelse om, at der generelt gøres undtagelse fra retten til indsigt i oplysninger, der behandles af offentlige myndigheder på det strafferetlige område, for så vidt bestemmelsen i § 32, stk. 1, jf. herved § 30, må antages at medføre, at begæringer om ret til indsigt i almindelighed må afslås. Med hjemmel i denne bestemmelse er der fastsat nærmere regler om egenaces i bekendtgørelse nr. 218 af 27. marts 2001 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister.

Reglerne om egenaces i persondataloven synes ikke så vidtgående som de modsvarende regler i forslaget til rammeafgørelse. Der kan bl.a. peges på, at den registrerede efter forslaget til rammeafgørelse skal oplyses om retsgrundlaget for databehandlingen, ligesom grundene til at nægte den registrerede indsigt, retten er mere begrænsede end efter persondataloven.

Endelig kan det - for det tredje – nævnes, at kun visse af bestemmelserne i persondatalovens kapitel 10 finder anvendelse på behandlinger, der foretages for henholdsvis domstolene og politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område.

Det drejer sig bl.a. om bestemmelserne i lovens § 37 om den registreredes ret til berigtigelse, sletning eller blokering af oplysninger, der er urigtige mv. samt ret til underretning af tredje-mand, som har modtaget oplysninger, der er berigtiget mv.

3.5. Persondataloven indeholder i kapitel 11 (§§ 41-42) regler om den fysiske behandlingssikkerhed og i kapitel 12 (§§ 43-47) regler om anmeldelse af behandlinger, der foretages for den offentlige forvaltning til tilsynsmyndigheden.

Supplerende administrative bestemmelser om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning, er fastsat i bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000.

Bestemmelser om klageadgang, erstatningsansvar og sanktioner er fastsat i persondatalovens kapitel 18 (§§ 69-71).

Hvad angår reglerne om Datatilsynets organisation og funktioner henvises der til persondatalovens kapitel 16 (§§ 55-66).

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til rammeafgørelse om databeskyttelse vil i den nuværende udformning have lovgivningsmæssige konsekvenser, navnlig med hensyn til de foreslåede bestemmelser om, hvornår der kan ske behandling af personoplysninger samt om den registreredes rettigheder.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionen har i den ledsagende begrundelse for forslaget anført, at gennemførelse af den foreslåede rammeafgørelse kun vil medføre få supplerende administrative udgifter, der skal dækkes over EU's budget, til møder og sekretæropgaver for udvalget og det rådgivende organ, der forventes nedsat til forslagets artikel 16 og 31.

For så vidt angår de danske myndigheder, som løser opgaver inden for rammeafgørelsens område, vurderes det umiddelbart, at forslaget ikke vil medføre statsfinansielle konsekvenser af betydning. Dog vil de foreslåede krav til fysisk behandlingssikkerhed (se især forslagets artikel 10 og 24) muligvis kunne føre til visse forøgede udgifter til udvikling af tekniske foranstaltninger.

5. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer mv.:

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, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Datatilsynet, Advokatrådet, Amnesty International, Dansk Told- og Skatteforbund, Institut for Menneskerettigheder og Landsforeningen af beskikkede advokater.

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Roskilde, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark og Advokatrådet har ingen bemærkninger til forslaget.

Datatilsynet har anført, at tilsynet gennem de seneste år har fået forelagt en række initiativer, som viser en klar udvikling i retning af øget informationsudveksling og intensiveret samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder, navnlig inden for Europa. Datatilsynet har tilkendegivet, at udviklingen hen imod øget informationsudveksling inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Europa aktualiserer behovet for gennemførelsen af et generelt og opdateret databeskyttelsesretligt instrument på dette område. Den beskrevne udvikling har også givet datatilsynsmyndighederne i Europa anledning til i fællesskab at udtrykke ønske om, at der etableres regler om databeskyttelse på dette område. De europæiske datatilsynsmyndigheder har den 24. januar 2006 - i forlængelse af deres konference - afgivet en udtalelse om forslaget til rammeafgørelse. Datatilsynet kan henholde sig til denne udtalelse.

Herudover har Datatilsynet særligt bemærket, at tilsynet ser et bindende databeskyttelsesregelsæt som en afgørende forudsætning for udviklingen mod øget informationsudveksling på tredje søjle-området. Hvis et sådant regelsæt effektivt skal sikre, at personoplysningerne altid er omgærdet med en tilstrækkelig beskyttelse, må reglerne efter Datatilsynets opfattelse omfatte enhver behandling af personoplysninger inden for retshåndhævelsen. Som følge heraf finder Datatilsynet, at det som udgangspunkt ikke bør overlades til medlemsstaterne at bestemme, f.eks. hvilken beskyttelse der skal være af oplysningerne i manuelle sager.

Datatilsynet peger desuden på, at det af betragtning 7 i forslagets præambel fremgår, at en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning ikke bør medføre en forringelse af den databeskyttelse, disse yder, men tværtimod skal have til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau i EU.

Ifølge forslaget artikel 1, stk. 1, fastsættes der i rammeafgårelsen fælles standarder, der skal sikre beskyttelsen af fysiske personer for så vidt angår behandlingen af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde. Det fremgår videre af artikel 1, stk. 2, at medlemsstaterne sikrer, at videregivelsen af personoplysninger til de kompetente myndigheder i andre medlemsstater hverken begrænses eller forbydes af årsager, der vedrører beskyttelsen af personoplysninger som fastsat i denne rammeafgårelse.

Den europæiske konference for datatilsynsmyndigheder har i sin udtalelse anført, at artikel 1, stk. 2, kun giver mening, hvis den foreslåede rammeafgårelse resulterer i en fuldstændig harmonisering af den databeskyttelseslovgivning, der regulerer det politimæssige og strafferetlige samarbejde i EU. Datatilsynet kan hertil føje, at så længe der ikke er et sikkert grundlag, der garanterer, at oplysninger, der videregives til et andet land, i alle tilfælde er omgærdet med et meget højt niveau af databeskyttelse, bør et medlemsland efter tilsynets opfattelse kunne begrænse sin videregivelse af denne årsag. Tilsynet finder derfor, at bestemmelsen i artikel 1, stk. 2, er for vidtgående og bør udgå.

Med henvisning til udtalelsen fra den europæiske konference for datatilsynsmyndigheder har Datatilsynet fremhævet følgende synspunkter:

- De eksisterende principper og definitioner, navnlig de der findes i databeskyttelsesdirektivet, kan anvendes som udgangspunkt ved udformning af databeskyttelsesregler på tredje søjle. Samtidig medfører de særlige opgaver, som retshåndhævende myndigheder har, og karakteren af de oplysninger, der behandles, at det er nødvendigt at fastlægge en fælles standard og at sikre effektiv beskyttelse.

Datatilsynet skal hertil føje, at det efter tilsynets opfattelse er overordentligt vigtigt, at der skabes et fælles højt beskyttelsesniveau. Efter Datatilsynets opfattelse bør der således ikke ukritisk overføres regler fra første søjle-databeskyttelsesdirektivet.

- Forslaget skal erstatte de gældende databeskyttelsesregler for Schengen Informationssystemet. Dette må ikke føre til et lavere beskyttelsesniveau for dette system.
- Rammeafgårelsens artikel 6 åbner i stk. 2 flere muligheder for behandling af følsomme oplysninger, end hvad der gælder efter princip 2.4 i Europarådets Rekommandation nr. (87)15 (Ministerkomiteens Rekommandation nr. R(87)15 om regulering af behandling af personoplysninger i politisektoren). Mulighederne for at behandle disse oplysninger bør være begrænset som efter politirekommandationen, dvs. at behandling af følsomme op-

lysninger i politimæssig sammenhæng kun må ske, hvis det er nødvendigt i forbindelse med en konkret efterforskning.

- Videregivelse til andre medlemsstaters kompetente myndigheder skal efter forslaget artikel 8 kunne ske, hvis det er nødvendigt for, at de myndigheder, der sender eller modtager oplysningerne, retmæssigt kan udføre deres opgave, og for at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge straffelovsovertrædelser.

Datatilsynet skal henlede opmærksomheden på de europæiske tilsyns forslag til ændring af betingelserne for videregivelse, som går ud på, at bestemmelsen formuleres således: “medlemsstater skal sørge for, at personoplysninger, **som indsamles og behandles af kompetente myndigheder** kun videregives eller stilles til rådighed for kompetente myndigheder i andre medlemsstater hvis det er nødvendigt for, at de myndigheder der sender eller modtager oplysningerne, retsmæssigt kan udføre deres opgave, og for at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge **konkrete** straffelovsovertrædelser”.

- I artikel 10 i udkastet til rammeafgørelse findes regler om registrering og dokumentation. Bestemmelsen medfører krav om logning af al elektronisk videregivelse og modtagelse af personoplysninger.

Datatilsynet finder ligesom de øvrige europæiske datatilsyn og EDPS (Den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse), at en effektiv kontrol med den korrekte behandling af personoplysninger ikke kun bør fokusere på transmissionens legalitet, men også på legaliteten af myndigheders adgang. Sidstnævnte gør det nødvendigt at logge eller dokumentere adgang til data.

Datatilsynet tilslutter sig således ønsket om registrering af enhver adgang til oplysningerne. En sådan registrering – eller logning – vil i Danmark skulle ske i en række tilfælde efter sikkerhedsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 201 af 22. marts 2001 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning).

Datatilsynet oplyser i den forbindelse, at det i forbindelse med forskellige tidligere initiativer på tredje søjle netop har understreget vigtigheden af, at man fra dansk side arbejder for at få bestemmelser om logning med i retsgrundlaget.

- Artikel 11 i udkastet til rammeafgørelse omhandler yderligere behandling af personoplysninger, der er modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndighed.

Datatilsynet er enig med de øvrige europæiske tilsyn i, at yderligere brug af personoplysninger principielt skal være begrænset til det oprindelige formål, hvortil oplysningerne er indsamlet.

Forslaget i artikel 11, stk. 1, litra b, der muliggør yderligere behandling til en række formål, giver Datatilsynet anledning til betænkeligheder, og tilsynet må stille spørgsmål ved effekten af den mekanisme, som findes i artikel 11, stk. 2, hvorefter der skal være samtykke fra den myndighed, der har videregivet oplysningerne eller stillet dem til rådighed.

Datatilsynet ville foretrække, at artikel 11, stk. 1, litra b, helt udgik, således at der ved behov for at anvende oplysninger til et andet formål, skal ske fornyet indhentelse ved kilden. Dette skønnes tillige at ville være en bedre løsning til sikring af datakvalitet og aktualitet af de data, der anvendes. Herudover kan Datatilsynet henvise til den Europæiske Datatilsynskonferences forslag til udformning af restriktioner for yderligere brug.

- Artikel 15 i udkastet muliggør overførsel til tredjelande eller internationale organer. Bestemmelsen, der udelukkende vedrører videregivelse af oplysninger, der er modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndigheder, indeholder en række krav, som skal være opfyldt.

I lighed med de øvrige europæiske datatilsyn finder Datatilsynet, at reglen om overførsel af data til tredjelande bør omfatte alle overførsler, uanset hvorfra oplysningerne stammer.

- For så vidt angår datasikkerhed, indeholder artikel 24, stk. 1, 1. led, krav om, at medlemsstaterne fastsætter betingelser om, at den registeransvarlige skal gennemføre hensigtsmæssige tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at beskytte personoplysninger mod uagtsomt eller ulovligt at blive destrueret eller ved et uheld at gå tabt, blive ændret, blive videregivet eller givet adgang til uden bemyndigelse hertil, navnlig når databehandlingen involverer overførsel via et netværk eller rådighedsstillelse af oplysninger ved at give direkte elektronisk adgang, og mod alle andre ulovlige former for databehandling, idet der tages hensyn til navnlig risiciene i forbindelse med behandlingen og arten af de oplysninger, der skal beskyttes.

Det er samtidig anført i artikel 24, stk. 1, 2. led, at disse foranstaltninger under hensyn til det aktuelle tekniske niveau og de omkostninger, som er forbundet med deres iværksættelse, skal tilvejebringe et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau i forhold til de risici, som behandlingen indebærer, og arten af de oplysninger, som skal beskyttes. Foranstaltningerne vurderes som værende nødvendige, hvis den dermed forbundne indsats står i passende forhold til det tilstræbte sikkerhedsniveau.

Datatilsynet kan tilslutte sig de øvrige europæiske datatilsyns bekymring om 2. led og ønsket om, at denne sætning udgår.

- Af forslagets artikel 31 fremgår, at der nedsættes en arbejdsgruppe vedrørende beskyttelse af personer i forbindelse med behandling af personoplysninger med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af straffelovsovertrædelser. Arbejdsgruppen skal have rådgivende status og skal kunne handle uafhængigt.

Det er Datatilsynets opfattelse, at udviklingen mod øget informationsudveksling og intensiveret samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder skaber et tilsvarende behov for samarbejde mellem de nationale tilsynsmyndigheder og eventuelt den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse. Det er Datatilsynets opfattelse, at disse uafhængige tilsynsmyndigheder har brug for et samarbejdsforum, hvor der bl.a. kan drøftes og iværksættes fælles tilsynsprojekter. Tilsvarende aktiviteter foregår i dag i de fælles tilsynsmyndigheder for Europol og Schengen.

Med henblik på at sikre gruppen den fornødne uafhængighed vil Datatilsynet foretrække, at gruppen får eget sekretariat.

Datatilsynets har herudover peget på, at det fremgår af betragtning 16 i forslagets præambel, at oprettelsen af nationale tilsynsmyndigheder, der udfører deres opgaver helt uafhængigt, indgår som en væsentlig del af beskyttelsen af personoplysninger, der behandles i forbindelse med det politimæssige og retlige samarbejde mellem medlemsstaterne.

Af betragtning 17 fremgår, at disse myndigheder bør tildeles de fornødne beføjelser til at varetage disse opgaver, herunder undersøgelses- og interventionsbeføjelser, navnlig når det drejer sig om klager fra enkeltpersoner, samt beføjelse til at indbringe sager for en retsinstans. Myndighederne bør bidrage til at tilvejebringe gennemsigtighed i de databehandlinger, der udføres i den medlemsstat, hvorunder de henhører.

Endelig fremgår det af forslagets artikel 30, at der skal udpeges en tilsynsmyndighed, der har til opgave at påse overholdelsen af de bestemmelser, medlemsstaten vedtager til gennemførelse af

denne rammeafgørelse. Bestemmelsen fastsætter flere regler for tilsynsmyndighedens opgaver og beføjelser.

Datatilsynet formoder, at dele af, hvis ikke alle, disse opgaver vil skulle varetages af Datatilsynet. En sådan forøgelse af tilsynets opgaver vil nødvendiggøre, at tilsynet får tilført flere ressourcer.

Rigsadvokaten anfører, at han kan tilslutte sig den foreløbige danske holdning som angivet i grundnotatet, hvorefter man fra dansk side generelt ser positivt på udviklingen af et EU-instrument, der fastlægger mindsteregler om beskyttelse af persondata i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde.

Rigsadvokaten peger dog på forslagets artikel 4 (om principper vedrørende oplysningernes pålidelighed), som forudses at medføre et betydeligt administrativt merarbejde i forbindelse med registreringen i de enkelte kategorier som anført i forslagets artikel 4, stk. 3. Det forekommer efter Rigsadvokatens opfattelse ikke umiddelbart hensigtsmæssigt eller nødvendigt, at personer der registreres i forbindelse med en straffesag skal placeres i kategorier som anført i forslaget. Beskyttelseshensyn kan efter Rigsadvokatens opfattelse varetages og et acceptabelt beskyttelsesniveau opnås uden en omfattende anvendelse af kategorier. Placeringen i de forskellige kategorier vil herudover bero på et foreløbigt skøn foretaget af den enkelte polititjenestemand eller sagsbehandler, ligesom det kan blive nødvendigt at ændre de registreredes placering senere under sagen. Efter forslaget er der en pligt til, at oplysningerne ajourføres, således at de er korrekte. Dertil kommer, at en straffesag ofte behandles i flere instanser. Politimesteren, statsadvokaten og rigsadvokaten vil herefter alle ved sagens oprettelse og journalisering have pligt til at registrere de implicerede personer (parter mv.) i kategorier som anført i forslaget. En ændring i den overordnede anklagemyndigheds registrering set i forhold til andre instansers registrering vil formentlig få den afledede effekt, at den underordnede anklagemyndighed har pligt til at ændre sin registrering.

Den registrerede person vil endvidere formentlig skulle placeres forskelligt, hvis en afgørelse i en straffesag påklages til den overordnede myndighed, hvis der søges erstatning efter retsplejelovens kapitel 93 a eller sagen i øvrigt får andre "udløbere".

Denne registrering og ajourføring af oplysningerne vil efter Rigsadvokatens opfattelse betyde et væsentlig administrativt merarbejde, som ikke i sig selv synes at have en merværdi for de registrerede personer.

Det forekommer endvidere mindre hensigtsmæssigt at foretage disse registreringer efter fastlagte kategorier, når der samtidig henses til, at også domstolene efter forslaget vil blive omfattet af

reglerne, og at domstolene tillige har en pligt til at registrere de implicerede i de samme kategorier, hvilket må nødvendiggøre en ikke ubetydelig koordinering af registreringerne.

Vedrørende artikel 9 anføres det, at i forbindelse med en videregivelse af oplysninger skal der (efter artikel 9, stk. 1,) ske en kontrol af oplysninger - der er baseret på meninger eller personlige vurderinger - ved kilden, og oplysningernes grad af rigtighed og pålidelighed skal anføres. Rigsadvokaten finder dette administrativt byrdefuldt og formentlig i mange tilfælde af begrænset værdi, idet man må formode, at de oplysninger, der registreres, er korrekte efter "kildens" opfattelse. En efterfølgende kontrol og vurdering af "kildens" troværdighed forekommer derfor mindre hensigtsmæssig.

Med hensyn til artikel 19 anfører Rigsadvokaten, at han overordnet set finder det naturligt, at registrerede personer har visse muligheder for at få oplysninger om, hvorvidt de er registreret i forbindelse med en straffesag, idet en række modhensyn dog samtidig vil gøre sig gældende med betydelig styrke inden for det strafferetlige område. Rigsadvokaten finder dog samtidig, at de gældende danske regler på området, der er nævnt i grundnotatet, som udgangspunkt fungerer tilfredsstillende. Rigsadvokaten kan heller ikke se bort fra, at underretning i form af en oplysningspligt om foretagne registreringer i en del tilfælde vil forvirre og skabe usikkerhed blandt de registrerede, hvilket måske navnlig vil gælde vidner og ofre for forbrydelser.

En ændring af de gældende danske regler, som forslaget lægger op til, vil efter Rigsadvokatens opfattelse kunne afføde et betydeligt administrativt merarbejde, hvis nytte for de registrerede man kan sætte spørgsmålstegn ved.

For så vidt angår artikel 20 anføres det, at det krav der stilles om en ret for den registrerede til en orientering om oplysninger, der er registreret - hvis disse oplysninger ikke er indhentet hos den registrerede m.v. - næppe er hensigtsmæssigt, idet kravet vil kunne skade resultaterne af afsluttet efterforskningsarbejde, der eventuelt vil kunne benyttes fremadrettet i situationer, og hvor betingelserne i stk. 2 for at undlade at give informationerne ikke nødvendigvis er opfyldt.

Artiklen vil endvidere indebære et krav til myndighederne om at foretage en nøje vurdering af, hvorvidt de oplysninger man kommer i besiddelse af - og som registreres - er indhentet uden den registreredes viden m.v.

Rigsadvokaten forudser, at forslagets artikel 21 vil betyde et væsentlig administrativt merarbejde, når den registrerede person har mulighed for at anfægte myndighedernes registrering og placering i kategorier, hvilket skal sammenholdes med, at § 35-37 og § 39 i den gældende lov om behandling af personoplysninger ikke finder anvendelse på behandlinger, der foretages for politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område.

Rigsadvokaten anfører, at forslagets øvrige bestemmelser ikke giver ham anledning til særskilte bemærkninger. Rigsadvokaten bemærker, at han samlet set finder, at de nugældende regler i lov om behandling af personoplysninger, hvorefter lovens kapitel 8 samt §§ 35-37 og § 39 ikke finder anvendelse på behandlinger, der foretages for politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område, fungerer hensigtsmæssigt set fra anklagemyndighedens synspunkt. Rigsadvokaten finder, at ændringer af disse regler, således som forslaget lægger op til, meget nøje bør overvejes og ske efter en drøftelse med politi og anklagemyndighed, idet de nærmere konsekvenser af mulige ændringer blandt andet forudsætter en vurdering af efterforskningsarbejde i straffesager samt af administrative rutiner og de anvendte journaliserings- og registersystemer mv. Om de mere principielle aspekter af en række af de spørgsmål, forslaget rejser, henviser Rigsadvokaten til sin udtalelse af 9. marts 1998 om betænkning nr. 1345 om behandling af personoplysninger.

Politidirektøren i København bemærker, at der ved forslaget reelt er tale om, at der søges indført bestemmelser svarende til eller for det meste mere vidtgående end persondatalovens bestemmelser. Det bemærkes videre, at politiet og anklagemyndigheden imidlertid er undtaget fra en række bestemmelser i persondataloven jf. lovens § 2, stk. 4.

Politidirektøren i København bemærker særligt med hensyn til den registreredes ret til rettelse, sletning og blokering i forslagets artikel 21, at persondatalovens bestemmelse om denne ret ikke finder anvendelse på politi og anklagemyndighed. Netop af hensyn til efterforskning og videre strafforfølgning vil der nemlig kunne gøres indsigelse mod politiets/anklagemyndighedens behandling af oplysninger under en straffesags behandling, ligesom det af hensyn til efterforskningen – i hvert fald i de tidligere stadier af en straffesag – heller ikke vil kunne meddeles den registrerede oplysning om, hvorfra oplysningerne stammer m.v. Dette vil betyde, at undtagelsesreglen i artiklens stk. 2, hvorefter oplysningerne kan nægtes rettet m.v. bl.a. af hensyn til igangværende efterforskning, reelt vil blive hovedreglen på området. Da der imidlertid skal træffes en konkret afgørelse i hvert tilfælde, vil en indførelse af forslagets artikel 21 medføre et ganske unødvendigt og belastende merarbejde for politi/anklagemyndighed.

Politidirektøren i København anfører, at det samme gælder forslagets artikel 20 og 21. Disse artikler svarer stort set til persondatalovens § 28 og 29, sammenholdt med § 30 – dog med enkelte mere vidtgående regler – og heller ikke § 28 og 29 finder anvendelse ved politiets og anklagemyndighedens arbejde. Med hensyn til begrundelsen herfor henvises til Justitsministeriets bemærkninger i lovforslaget til persondataloven, LF nr. 429 af 2000, hvor tillige Rigsadvokatens udtalelse om lovforslaget er gengivet.

Politidirektøren i København bemærker, at der om baggrunden for forslaget til Rådets rammeafgørelse er anført, at der planlægges regler for at forbedre udvekslingen af oplysninger på tværs af grænserne mellem anklagemyndighed/politi i medlemslandene – navnlig for så vidt angår forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme. Politidirektøren i København finder, at det havde været en fordel ved besvarelsen af denne høring, såfremt man først havde fastlagt den måde, hvorpå disse oplysninger fremover skal kunne udveksles mellem medlemslandene m.v., før fastsættelse af regler for beskyttelse af personoplysningerne.

Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet anfører, at han kan støtte, at man fra EU-side nu fastlægger mindsteregler om beskyttelse af persondata i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde, men at forslaget ikke giver anledning til særlige bemærkninger.

Domstolsstyrelsen bemærker, at forslaget utvivlsomt vil føre til ændringer af persondataloven, der vil have betydning for domstolene, men at det imidlertid på det foreliggende grundlag er vanskeligt at vurdere den mere konkrete – sagsbehandlingsrelaterede – betydning og de ressourcemæssige konsekvenser, som forslaget vil betyde for domstolsområdet. Domstolsstyrelsen tager derfor forbehold for at komme med bemærkninger i forbindelse med implementeringen af forslaget i dansk ret.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at man ser det overordnet som positivt, at der tages initiativ til beskyttelse af personlige oplysninger.

Instituttet finder det hensigtsmæssigt, at der i rammeafgørelsens artikel 15, stk. 1, litra d) præciseres, hvad en sikring af databeskyttelsen i ”en passende grad” dækker over. Dette kunne gøres med en henvisning til artikel 17, stk. 1, i Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, der definerer begrebet som en beskyttelse af personoplysningerne ”mod hændelig eller ulovlig tilintetgørelse, mod hændeligt tab, mod forringelse, ubeføjet udbredelse eller ikke-autoriseret adgang...samt mod enhver anden form for ulovlig behandling”.

Ligeledes finder instituttet det ønskeligt, at det i rammeafgørelsens artikel 15, stk. 6, fastsættes hvilke sikkerhedsforanstaltninger, der skal overholdes ved videregivelse af personlige oplysninger til tredjelande eller internationale organer, som ikke sikrer et passende beskyttelsesniveau. Instituttet finder, at dette eventuelt kan ske ved en henvisning til Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger. I medfør af direktivets artikel 26, stk. 2 og 3 skal den registeransvarlige i sådanne tilfælde yde ”tilstrækkelige garantier for beskyttelse af privatlivets fred, personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder samt for udøvelsen af

de dertil knyttede rettigheder.” Medlemsstaten, der videregiver oplysningerne, skal endvidere underrette Kommissionen og de øvrige medlemslande herom.

Instituttet har i øvrigt ingen bemærkninger af menneskeretlig art.

Landsforeningen af beskikkede advokater finder ikke, at forslaget vil være tilstrækkeligt til at opveje de betænkeligheder, der kan være, ved at medlemslandene direkte skulle blive i stand til at søge i andre landes databaser, eller at man kan ophæve begrænsninger i videregivelse af personoplysninger til andre lande.

Landsforeningen af beskikkede advokater henviser samtidig til det, man har anført i sit hørings-svar vedrørende forslag fra Europa-kommissionen til Rådets rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet (KOM(2005)490). Heri anføres det, at man deler de betænkeligheder, der er givet udtryk for i det medfølgende grundnotat side 17, herunder om der overhovedet er behov for det foreslåede, ligesom der stilles spørgsmålstejn ved de praktiske muligheder for at skabe en umiddelbar adgang til de forskellige nationale databaser, navnlig når det gælder etablering af direkte online-adgang.

Den væsentligste indvending imod forslaget til rammeafgørelse om tilgængelighedsprincippet finder Landsforeningen af beskikkede advokater imidlertid i forslaget til rammeafgørelse om databeskyttelse, hvori Kommissionen selv skriver i præamblen, at ”Nyere initiativer, der tager sigte på direkte elektronisk adgang, i det mindste for så vidt angår positive/negative resultater, vil sandsynligvis øge risikoen for, at der udveksles ulovlige, urigtige eller forældede oplysninger, og det skal der tages hensyn til. Disse initiativer medfører, at den registeransvarlige ikke længere i hvert enkelt tilfælde vil kunne kontrollere, om der er tale om en retmæssig videregivelse af oplysninger, og om de pågældende oplysninger er rigtige. Som følge heraf er det nødvendigt at lade disse initiativer ledsage af en række vidtgående krav for konstant at sikre og kontrollere kvaliteten af de oplysninger, hvortil der gives direkte elektronisk adgang.”

Landsforeningen af beskikkede advokater anfører, at der ikke er ende på, hvad man kan finde på at registrere elektronisk i dag, og at man meget let kan forestille sig, at der ved en udveksling af sådanne oplysninger kan ske misforståelser, således at f.eks. ”en kontaktperson eller associeret til en af ovennævnte personer” lige pludseligt i et andet land bliver opgraderet til at være sigtet eller mistænkt for en forbrydelse.

Landsforeningen af beskikkede advokater finder, at de forsøg, man i forslaget til rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger gør på at regulere registreringerne, er aldeles utilstrækkelige og det anføres, at reguleringerne i bl.a. artikel 6, 19 og 20 således gennemhulles af, at man i samme bestemmelsers stk. 2 indfører en række undtagelser, bl.a. af efterforskningshensyn.

Landsforeningen af beskikkede advokater anfører, at tidsfristen for lagring af oplysningerne i artikel 7 er totalt indholdsløs, og at den derfor kan føre til, at forældede oplysninger udveksling.

Landsforeningen af beskikkede advokater stiller spørgsmålstejn ved, om man kan opfylde kravene til kvalitetskontrol, som foreslået i artikel 9, når man i andre konventioner sætter ganske korte frister for udveksling af oplysninger.

Det anføres videre, at man også kan tvivle på nytten af artikel 13, hvor den modtagende myndighed skal sikre, at oplysningerne ikke kommer på afveje, idet det jo normalt er således, at jo fjernere man er i forhold til den oprindelige kilde, jo mindre omhyggelig er man i omgangen med de fortrolige oplysninger.

Landsforeningen af beskikkede advokater bemærker afslutningsvis, at man i lyset af, at det ikke i tilstrækkelig grad vil være muligt at undgå fejl, misforståelser eller misbrug ved udveksling af oplysninger ved direkte adgang til andre medlemslandes databaser, har afgørende betænkeligheder ved den foreslåede rammeafgørelse (KOM(2005)490) om tilgængelighedsprincippet.

6. Nærhedsprincippet

I begrundelsen for forslaget har Kommissionen anført følgende med hensyn til, hvorfor nærhedsprincippet er overholdt:

”Denne rammeafgørelse vedrører situationer, der er hyppigt forekommende i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde mellem medlemsstaterne, navnlig i forbindelse med udvekslingen af oplysninger for at sikre og fremme effektive og retlige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, navnlig grov kriminalitet og terrorisme, i alle medlemsstater. Nationale, bilaterale eller multilaterale løsninger kan være nyttige for de enkelte medlemsstater, men de tager ikke hensyn til behovet for at sikre den interne sikkerhed i hele EU. De retshåndhævende myndigheders behov for oplysninger afhænger i vid udstrækning af integrationsgraden mellem landene. Det skønnes, at omfanget af udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne med henblik på retshåndhævelse vil stige, og det er derfor nødvendigt at supplere med sammenhængende regler om databehandling og databeskyttelse. Denne rammeafgørelse respekterer subsidiaritetsprincippet som fastsat i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, for så vidt som den tager sigte på en gensidig tilnærmelse af medlemsstaternes lov og administrative bestemmelser, hvilket medlemsstaterne

ikke kan gøre hensigtsmæssig vis, hvis de handler på egen hånd, men kræver en fælles indsats på EU-plan”

Efter regeringens opfattelse må nærhedsprincippet anses for overholdt, da formålet med forslaget som nævnt er at sikre beskyttelse af personoplysninger på området og dermed skabe grundlag for, at der i EU kan indføres mere effektive ordninger for informationsudveksling i forbindelse med bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet set positiv over for udviklingen af et EU-instrument, der fastlægger (mindste-)regler om beskyttelse af persondata i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde (søjle 3).

9. Europa-Parlamentet

Forslaget til rammeafgørelse er forelagt for Europa-Parlamentet, der imidlertid endnu ikke har afgivet udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 11. april 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde tillige med et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 30. januar 2006 og til Folketingets Retsudvalg den 31. januar 2006.

Dagsordenspunkt 9: Aftale mellem EU og Norge og Island om udlevering

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

På baggrund af Rådets beslutninger af 10. juli 2001 og 19. december 2002 om på grundlag af artikel 38, jf. artikel 24 i TEU, at bemyndige formandskabet til at indlede forhandlinger med Norge og Island om indgåelse af en udleveringsaftale, herunder om anvendelsen af den europæiske arrestordre, er der udarbejdet et udkast til aftale mellem på den ene side Den Europæiske Union og på den anden side Norge og Island om en udleveringsprocedure. *Det forventes, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 fremlægges et udkast til endelig aftale og et udkast til rådsafgørelse om bemyndigelse af formandskabet til på Den Europæiske Unions vegne at undertegne aftale mellem på den ene side Den Europæiske Union og på den anden side Norge og Island om en udleveringsprocedure med henblik på at opnå politisk enighed herom.* Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Sagen har lovgivningsmæssige konsekvenser, men vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side kan man fuldt ud støtte, at EU indgår en udleveringsaftale med Norge og Island.

1. Baggrund

Rådet vedtog den 10. marts 1995 på grundlag af den daværende artikel K.3 i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) en konvention om forenklet udleveringsprocedure mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union (1995-konventionen). Endvidere vedtog Rådet den 27. september 1996 ligeledes på grundlag af den daværende artikel K.3 i TEU en konvention om udlevering mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (1996-konventionen). Formålet med konventionerne er i forholdet mellem medlemsstaterne at supplere og lette anvendelsen af bl.a. den europæiske konvention af 13. december 1957 om udlevering af lovovertrædere med tilhørende tilfølgelsesprotokoller og Schengen-konventionen.

Danmark ratificerede de to konventioner henholdsvis den 19. november 1996 og den 17. september 1997.

I forbindelse med Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 blev Schengen-reglerne integreret i Den Europæiske Union.

For at sikre Norges og Islands fortsatte deltagelse i Schengen-samarbejdet efter integrationen i Den Europæiske Union har Rådet indgået en aftale med disse lande om deres associering i gen-

nemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengen-reglerne. Aftalen er for Rådets vedkommende godkendt ved Rådets afgørelse af 17. maj 1999.

Efter artikel 2, stk. 1, i associeringsaftalen gennemfører og anvender Norge og Island de bestemmelser i Schengen-reglerne, der er opført i bilag A til aftalen. Alle relevante bestemmelser i Schengen-konventionens kapitel 4 (artiklerne 59-66) om udlevering er indeholdt i dette bilag. Disse bestemmelser har derfor fundet anvendelse i forhold til Norge og Island siden den 25. marts 2001, hvor de nordiske lande indtrådte i det praktiske Schengen-samarbejde.

I henhold til artikel 2, stk. 3, i associeringsaftalen accepterer, gennemfører og anvender Norge og Island de retsakter og foranstaltninger, som EU har vedtaget med henblik på at ændre og udbygge de i bilag A nævnte bestemmelser, og som procedurerne i associeringsaftalen har været gældende for.

Spørgsmålet om, hvorvidt en retsakt eller en foranstaltning vedtages med henblik på at udbygge Schengen-reglerne, afgøres af EU-landene.

De to EU-udleveringskonventioner indeholder bestemmelser, der ændrer eller udbygger bestemmelserne i Schengen-konventionens kapitel 4. Disse konventioner blev imidlertid vedtaget af Rådet forud for associeringsaftalen. Derfor kunne de procedurer, der senere er fastlagt i associeringsaftalen, ikke anvendes i denne forbindelse.

Resultatet er, at Schengen-konventionens bestemmelser om udlevering finder anvendelse i forhold til Norge og Island, hvorimod de bestemmelser i de to EU-udleveringskonventioner, der udgør en udvikling af Schengen-konventionens bestemmelser om udlevering, ikke finder anvendelse i forhold til de to lande.

Det må antages, at alle bestemmelser i 1995-konventionen og en række bestemmelser i 1996-konventionen udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne.

For så vidt angår de bestemmelser i de to udleveringskonventioner, der ikke udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, besluttede Rådet den 10. juli 2001 på grundlag af artikel 38, jf. artikel 24 i TEU, at bemyndige formandskabet til at indlede forhandlinger med Norge og Island om det retlige samarbejde.

Formålet med forhandlingerne er at indgå aftale mellem Den Europæiske Union på den ene side og Norge og Island på den anden side vedrørende Norges og Islands anvendelse af de bestemmelser i de to udleveringskonventioner, der ikke udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne.

Bemyndigelsen til formandskabet blev ændret den 19. december 2002, hvor Rådet vedtog, at forhandlingerne med Norge og Island også skal omfatte spørgsmålet om anvendelsen af den europæiske arrestordre i relationerne mellem medlemsstaterne og Norge og Island.

I henhold til dette forhandlingsmandat har formandskabet bistået af Kommissionen haft en række møder med delegationer fra Norge og Island. Det seneste møde fandt sted den 13. juni 2005.

Et udkast til aftale mellem på den ene side Den Europæiske Union og på den anden side Norge og Island om en udleveringsprocedure mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Norge og Island blev forelagt for Rådet (retlig og indre anliggende) den 12. oktober 2005. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) kunne der ikke konstateres politisk enighed om aftalen.

Endvidere var et udkast til aftale sat på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) henholdsvis den 1.-2. december 2005 og den 21. februar 2006, men sagen blev taget af dagsordenen forud for møderne.

Det forventes, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 fremlægges et udkast til endelig aftale samt et udkast til en rådsafgørelse om bemyndigelse af formandskabet til på Den Europæiske Unions vegne at undertegne aftalen mellem på den ene side Den Europæiske Union og på den anden side Norge og Island om en udleveringsprocedure med henblik på, at der på rådsmødet kan opnås politisk enighed herom.

2. Indhold

Baggrunden for aftalen er et ønske om at forbedre det strafferetlige samarbejde mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Island og Norge. Aftalen bygger dels på 1996-konventionen, dels på Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

Udkastet til en aftale mellem på den ene side Den Europæiske Union og på den anden side Norge og Island om en udleveringsprocedure mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Norge og Island er opdelt i fire kapitler:

- kapitel 1 (artikel 1 - 11) om almindelige principper,
- kapitel 2 (artikel 12 - 28) om overgivelsesproceduren,
- kapitel 3 (artikel 29 – 33) om virkninger af overgivelsen og
- kapitel 4 (artikel 34 – 41) vedrørende generelle bestemmelser.

Artikel 1:

Efter aftalens artikel 1, stk. 1, forpligter de kontraherende parter (EU's medlemsstater på den ene side og Norge og Island på den anden side) sig til i overensstemmelse med bestemmelserne i aftalen at forbedre overgivelsen af mistænkte og domfældte mellem medlemsstaterne på den ene side og Norge og Island på den anden side ved som minimumsnorm at anvende konventionen af 27. september 1996 om udlevering mellem medlemsstaterne i den Europæiske Union.

De kontraherende parter forpligter sig til at basere udleveringsanmodningen på en overgivelsesordning på grundlag af en arrestordre og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne aftale, jf. artikel 1, stk. 2.

Aftalen indebærer efter artikel 1, stk. 3, ingen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i den europæiske menneskerettighedskonvention, eller hvis fuldbyrdelsen foretages af en judiciel myndighed i en medlemsstat, principperne i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.

Efter aftalens artikel 1, stk. 4, kan intet i aftalen fortolkes som et forbud mod at nægte at overgive en person, der er omfattet af en arrestordre, hvis der er objektive grunde til at formode, at arrestordren er udstedt med det formål at retsforfølge eller straffe en person på grund af den pågældendes køn, race, religion, etniske baggrund, nationalitet, sprog, politisk overbevisning eller seksuelle orientering eller at den pågældendes situation kan blive skadet af en af disse grunde.

Artikel 2:

Artikel 2 indeholder definitionen af "kontraherende parter" (Den Europæiske Union, Norge og Island), "medlemsstat" (en medlemsstat i Den Europæiske Union), "stat" (en medlemsstat, Norge eller Island), "tredjeland" (enhver anden stat som defineret i stk. 3), og "arrestordre" (en afgørelse truffet af en stat for at få en anden stat til at anholde og overgive en eftersøgt person med henblik på strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning).

Artikel 3:

Artikel 3 fastlægger anvendelsesområdet for aftalen. Efter denne bestemmelses stk. 1 kan arrestordren udstedes med henblik på:

1) Strafforfølgning i straffesager, der medfører frihedsberøvelse eller en anden frihedsberøvende foranstaltning og vedrører en lovovertrædelse, der efter lovgivningen i den stat, der har udstedt

arrestordren, kan medføre frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af mindst 12 måneders varighed.

2) Straffuldbyrdelse af en endelig dom i en straffesag, hvorved den pågældende - i den stat, der har udstedt arrestordren - er idømt frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af mindst 6 måneders varighed. De kontraherende parter kan dog i en erklæring tilkendegive, at en arrestordre ligeledes kan udstedes, hvis den endelige dom er på mindst 4 måneders fængsel eller anden frihedsberøvende foranstaltning.

Spørgsmålet om, hvorvidt den fuldbydende stat kan kræve, at den handling, for hvilken en arrestordre er udstedt, ligeledes er strafbar i denne stat (kravet om dobbelt strafbarhed), er reguleret i aftalens artikel 3, stk. 2.

Artikel 3, stk. 2, fastslår, jf. dog stk. 3 og 4, at udlevering er betinget af, at de forhold, der ligger til grund for en arrestordre, udgør en lovovertrædelse efter den fuldbyrdende stats lovgivning, uanset gerningsindholdet eller den retlige beskrivelse. I disse tilfælde vil der således skulle gennemføres en kontrol af, om forholdet også er strafbart i den stat, som skal gennemføre udleveringen.

Det følger af artikel 3, stk. 3, at en stat under ingen omstændigheder, jf. dog artiklerne 4-8, må afslå en arrestordre, der er udstedt i forbindelse med en adfærd, hvorved en person medvirker til, at en gruppe personer, som handler med et fælles formål, begår en eller flere forbrydelser i forbindelse med terrorisme som omhandlet i artikel 1 og 2 i den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme og artikel 1, 2, 3 og 4 i EU's rammeafgørelse af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme, ulovlig narkotikahandel og andre former for organiseret kriminalitet eller andre voldshandlinger, der er rettet mod en persons liv, fysiske integritet eller frihed, eller som medfører en kollektiv fare for personer, når sådanne forbrydelser kan medføre en frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning af en varighed på mindst 12 måneder, selvom den pågældende person ikke deltager i selve udførelsen af den eller de pågældende forbrydelser. En sådan medvirken skal være forsætlig og være baseret på kendskab til gruppens formål og generelle kriminelle virksomhed eller kendskab til, at gruppen har til hensigt at begå den eller de pågældende forbrydelser.

Hvis arrestordren er udstedt for en handling, der er omfattet af stk. 3, og denne lovovertrædelse kan medføre en frihedsstraf på mindst 1 år i den udstedende stat, kan der således ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed.

Efter artikel 3, stk. 4, kan de kontraherende parter afgive en erklæring om, at det i stk. 2 omhandlede krav om dobbelt strafbarhed ikke anvendes på en række nærmere angivne forbrydelser (positiv-listen).

Positiv-listen omfatter en række lovovertrædelser, herunder bl.a. terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, ulovlig handel med narkotika, ulovlig handel med våben, bestikkelse, svig, hvidvaskning, falskmøntneri, deltagelse i en kriminel organisation, miljøkriminalitet, manddrab, sabotage, pengeafpresning, røveri, bortførelse, racisme, tyveri og forfalskning af betalingsmidler.

Er arrestordren omfattet af stk. 4 (positiv-listen), og har staterne ved erklæring meddelt, at kravet om dobbelt strafbar ikke skal finde anvendelse for lovovertrædelser omfattet af positiv-listen, og kan lovovertrædelsen medføre frihedsstraf inden for en strafferamme på mindst 3 år i den udstedende stat, kan der således ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed.

Artikel 4:

Artikel 4 i aftalen indeholder tre obligatoriske afslagsgrunde, der, hvis en af disse foreligger, bevirker, at staterne skal afslå gennemførelsen af en arrestordre og dermed udlevering.

For det første skal den fuldbyrdende stat, jf. artikel 4, nr. 1, nægte udlevering, hvis den lovovertrædelse, der ligger til grund for arrestordren, kan retsforfølges i den fuldbyrdende stat, og der i denne stat er truffet beslutning om benådning (amnesti).

For det andet skal udlevering, jf. artikel 4, nr. 2, afslås, hvis det, af de oplysninger den fuldbyrdende stats relevante myndighed er i besiddelse af, fremgår, at den person, der er omfattet af arrestordren, tidligere er blevet endelig dømt i en anden stat for de samme handlinger, som ligger til grund for arrestordren, og straffen – i tilfælde af domfældelse – er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan fuldbyrdes efter lovgivningen i domslandet. Denne bestemmelse omhandler princippet om forbud mod dobbelt strafforfølgning («ne bis in idem»).

Endelig skal udlevering, jf. artikel 4, nr. 3, afslås, hvis den person, der er omfattet af arrestordren, er under den kriminelle lavalder efter den fuldbyrdende stats lovgivning.

Artikel 5:

Artikel 5 indeholder en række fakultative afslagsgrunde. Staterne har således mulighed for at afslå at gennemføre en arrestordre og dermed udlevering, hvis en eller flere af disse afslagsgrunde foreligger.

Udlevering kan for det første afslås i det tilfælde, hvor en arrestordre er udstedt for en lovovertrædelse, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, og den lovovertrædelse, der ligger til grund for arrestordren, ikke er strafbar efter lovgivningen i den fuldbyrdende stat (kravet om dobbelt strafbarhed), jf. artikel 5, stk. 1, litra a).

Dernæst kan udlevering afslås, hvis den person, der er genstand for en arrestordre, allerede retsforfølges i den fuldbyrdende stat for de samme lovovertrædelser, som ligger til grund for arrestordren, jf. artikel 5, stk. 1, litra b).

Herudover kan udlevering afslås, hvis den fuldbyrdende stat allerede har besluttet ikke at indlede retsforfølgning eller at opgive retsforfølgning af den lovovertrædelse, der ligger til grund for arrestordren, jf. artikel 5, stk. 1, litra c).

Udlevering kan endvidere afslås, hvis lovovertrædelsen eller adgangen til at fuldbyrde en frihedsstraf er forældet i henhold til lovgivningen i den fuldbyrdende stat, og denne stat har kompetence til at retsforfølge lovovertrædelsen, jf. artikel 5, stk. 1, litra d).

Herudover kan udlevering afslås, hvis den fuldbyrdende stat er i besiddelse af oplysninger om, at den person, der er omfattet af arrestordren, tidligere er blevet endelig dømt i et tredjeland for den lovovertrædelse, der ligger til grund for arrestordren, og straffen er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan fuldbyrdes i domslandet, jf. artikel 5, stk. 1, litra e).

For så vidt angår statsborgere eller personer med bopæl i den fuldbyrdende stat kan udlevering afslås, hvis arrestordren er udstedt med henblik på fuldbyrdelsen af en straffedom, og den fuldbyrdende stat forpligter sig til selv at fuldbyrde straffen, jf. artikel 5, stk. 1, litra f).

Endelig indeholder artikel 5, stk. 1, litra g). en mulighed for at afslå udlevering, hvis den lovovertrædelse, der er omfattet af arrestordren, efter den fuldbyrdende stats lovgivning helt eller delvis anses for at være begået på denne stats territorium. Udlevering kan ligeledes nægtes, hvis lovovertrædelsen er begået uden for den udstedende stats territorium, og den fuldbyrdende stats lovgivning ikke hjemler adgang til retsforfølgning for tilsvarende lovovertrædelser, når de er begået uden for denne stats territorium.

Artikel 6:

Artikel 6 indeholder undtagelsesbestemmelser vedrørende politiske forbrydelser.

Efter artikel 6, stk. 1, kan fuldbyrdelse af en arrestordre ikke afslås med den begrundelse, at lovovertrædelsen af den fuldbyrdende stat kan anses for at være en politisk lovovertrædelse, en lovovertrædelse, der har forbindelse med en politisk lovovertrædelse, eller en lovovertrædelse, der udspringer af politiske motiver.

De kontraherende parter kan dog i medfør af artikel 6, stk. 2, afgive en erklæring om, at de kun vil anvende stk. 1 i forbindelse med:

- a) de forbrydelser, der er omhandlet i artikel 1 og 2 i den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme,

- b) forbrydelser, der kan karakteriseres som sammensværgelser m.v. i henhold til artikel 3, nr. 1, litra a, og som har til formål at begå en eller flere af de forbrydelser, der er nævnt i artikel 1 og 2 i den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme, og
- c) artikel 1, 2, 3 og 4 i EU's rammeafgørelse af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme.

Artikel 7:

I artikel 7 er der fastsat en række undtagelsesbestemmelser vedrørende udlevering af egne statsborgere.

Efter artikel 7, stk. 1, kan fuldbyrdelse ikke afslås med den begrundelse, at en person, der begæres udleveret, er statsborger i den fuldbyrdende stat. De kontraherende stater kan dog afgive en erklæring om, at statsborgere ikke vil blive overgivet, eller om at overgivelse kun tillades under visse nøje afgrænsede omstændigheder, jf. artikel 7, stk. 3.

Artikel 8:

Artikel 8 omfatter de garantier, som den udstedende stat skal give den fuldbyrdende stat i visse særlige tilfælde.

Hvis arrestordren er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en udeblivelsesdom, og domfældte ikke er blevet indkaldt personligt eller på anden måde er blevet underrettet om tid og sted for domsforhandlingen, kan udlevering betinges af, at den udstedende stat garanterer, at sagen kan genoptages, og at der kan gennemføres en ny domsforhandling, hvor den tiltalte er til stede, jf. artikel 8, nr. 1.

I de tilfælde, hvor arrestordren er udstedt for en lovovertrædelse, der kan straffes med fængsel på livstid, kan udlevering betinges af, at det udstedende lands lovgivning tillader, at der – enten på anmodning eller senest efter 20 år – kan ske fornyet prøvelse af, om der er grundlag for at fortsætte fuldbyrdelsen af dommen, jf. artikel 8, nr. 2.

Hvis arrestordren er udstedt med henblik på strafforfølgning af en person, der er statsborger i den fuldbyrdende stat, kan udlevering betinges af, at den pågældende kan tilbageføres til den pågældende stat med henblik på fuldbyrdelsen af en eventuel straf, jf. artikel 8, nr. 3. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med artikel 5, nr. 6, hvorefter udlevering af egne statsborgere eller personer med bopæl i den fuldbyrdende stat kan afslås, hvis arrestordren er udstedt med henblik på fuldbyrdelsen af en straffedom, og den fuldbyrdende stat forpligter sig til selv at fuldbyrde straffen.

Artikel 9:

Efter artikel 9, stk. 1, er den udstedende judicielle myndighed den judicielle myndighed i den udstedende stat, der i henhold til denne stats nationale ret er kompetent til at udstede en arrestordre.

Den fuldbyrdende judicielle myndighed er den judicielle myndighed i den fuldbyrdende stat, der i henhold til denne stats nationale ret er kompetent til at fuldbyrde en arrestordre, jf. artikel 9, stk. 2, 1. pkt. Dog kan staterne i en erklæring tilkendegive, at Justitsministeriet kan udpeges som kompetent til at fuldbyrde arrestordrer, uanset om Justitsministeriet er en judicial myndighed efter national ret eller ej, jf. artikel 9, stk. 2, 2. pkt.

Efter artikel 9, stk. 3, skal de kontraherende parter underrette hinanden om, hvilken myndighed, der er kompetent.

Artikel 10:

I henhold til artikel 10 kan staterne udpege en eller flere centrale myndigheder til at bistå de judicielle myndigheder. Staterne kan pålægge den centrale myndighed at forestå modtagelse og fremsendelse af en europæisk arrestordre.

Artikel 11:

Artikel 11 fastlægger indholdet og formen af en arrestordre, og der er som bilag til aftalen vedlagt det certifikat, der udgør arrestordren. En arrestordre skal indeholde følgende oplysninger:

- den eftersøgte persons identitet og nationalitet
- angivelse af den judicielle myndighed i udstedelseslandet
- angivelse af, hvorvidt arrestordren omfatter overgivelse med henblik på strafforfølgning eller straffuldbyrdelse
- lovovertrædelsens art og de relevante lovbestemmelser
- en beskrivelse af sagens omstændigheder, herunder den eftersøgte persons deltagelse i lovovertrædelsen
- den idømte straf, hvis arrestordren er udstedt med henblik på straffuldbyrdelse, eller den foreskrevne strafferamme, hvis arrestordren er udstedt med henblik på strafforfølgning
- eventuelle andre konsekvenser af lovovertrædelsen.

En række af de oplysninger, som en arrestordre skal indeholde, er identiske med de oplysninger, der efter artikel 95 i Schengen-konventionen skal fremgå af en efterlysning med henblik på optagelse i Schengen-informationssystemet.

Artikel 12:

Artikel 12 vedrører fremsendelse af en arrestordre.

Bestemmelsen indebærer, at i de tilfælde, hvor opholdsstedet for den person, der er omfattet af en arrestordre, er kendt, kan de judicielle myndigheder i den udstedende stat fremsende arrestordren direkte til de kompetente judicielle myndigheder i den fuldbyrdende stat, jf. stk. 1.

I alle tilfælde, herunder når opholdsstedet er ukendt, kan den eftersøgte person dog indberettes til Schengen-informationssystemet. Denne indberetning foretages i overensstemmelse med artikel 95 i Schengen-konventionen, og indberetningen har samme gyldighed som en arrestordre ledsaget af de oplysninger, der er nævnt i artikel 11, stk. 1, jf. artikel 12, stk. 2.

For tiden kan Schengen-informationssystemet imidlertid ikke indeholde alle de oplysninger, der fremgår af artikel 11. Indberetningen vil dog i en overgangsperiode have samme gyldighed som en arrestordre, således at indberetningen betragtes som en efterlysning og en anmodning om anholdelse, indtil den judicielle myndighed i den fuldbyrdende stat har modtaget den originale arrestordre, jf. artikel 12, stk. 3.

Artikel 13:

Artikel 13 omhandler en række praktisk spørgsmål i forbindelse med fremsendelsen af en arrestordre.

Artikel 14:

Efter artikel 14 skal en person, som anholdes af den fuldbyrdende stats kompetente myndighed, underrettes om arrestordren og dens indhold. Endvidere skal den pågældende orienteres om muligheden for at meddele samtykke til udleveringen. Underretningen sker i overensstemmelse med national ret. Den anholdte har ret til at lade sig bistå af en advokat og – om nødvendigt – en tolk i overensstemmelse med national ret i den fuldbyrdende stat.

Artikel 15:

Artikel 15 indebærer, at den judicielle myndighed i den fuldbyrdende stat i overensstemmelse med national ret skal afgøre, om den anholdte fortsat skal være frihedsberøvet i forbindelse med undersøgelsen af, om en arrestordre skal imødekommes. Den anholdte kan på et hvilket som helst tidspunkt løslades midlertidigt i overensstemmelse med national ret, dog under forudsætning af, at den kompetente myndighed træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den pågældende ikke flygter.

Det er grundtanken i aftalen, at den fuldbyrdende stat på grundlag af de oplysninger, der fremgår af en arrestordre, skal kunne træffe afgørelse om anholdelse, varetægtsfængsling og udlevering af den eftersøgte person. Den fuldbyrdende stat vil således normalt ikke have behov for andre oplysninger fra den udstedende stat end de oplysninger, der følger af en arrestordre.

Artikel 16:

Hvis den anholdte meddeler samtykke til udleveringen, herunder eventuelt et udtrykkeligt afkald på anvendelsen af den såkaldte specialitetsregel i artikel 30, stk. 2, skal dette samtykke efter artikel 16 meddeles den judicielle myndighed i overensstemmelse med national ret. Samtykket kan i princippet ikke tilbagekaldes, men staterne kan dog fastsætte, at samtykke kan tilbagekaldes i henhold til national ret.

Artikel 17:

Hvis den anholdte ikke meddeler samtykke til udleveringen, skal den pågældende ifølge artikel 17 have lejlighed til at udtale sig om arrestordren.

Artikel 18:

Efter artikel 18 afgør den judicielle myndighed i den fuldbyrdende stat inden for de frister og på de betingelser, der er fastsat i aftalen, om der er grundlag for udlevering. Den judicielle myndighed kan anmode om yderligere oplysninger fra den udstedende stat, og den kan fastsætte en tidsfrist for fremsendelse af disse supplerende oplysninger.

Artikel 19:

Artikel 19 vedrører de situationer, hvor der foreligger konkurrerende anmodninger.

Hvis flere stater har udstedt en europæisk arrestordre eller en arrestordre i forhold til den samme person, skal de judicielle myndigheder i den fuldbyrdende stat afgøre, hvilken anmodning der skal imødekommes. Afgørelsen skal træffes under hensyntagen til alle de foreliggende oplysninger.

ger, herunder lovovertrædelsernes grovhed, gerningsstederne samt tidspunktet for udstedelsen af arrestordrerne, jf. artikel 19, stk. 1.

Hvis der foreligger en arrestordre og tillige en anmodning om udlevering fra et tredjeland, skal den fuldbyrdende stat træffe afgørelse om, hvilken anmodning der skal imødekommes under hensyn til samtlige foreliggende omstændigheder, herunder de omstændigheder der følger af den relevante konvention eller udleveringsaftale, jf. artikel 19, stk. 3.

Aftalen berører ifølge bestemmelsen ikke staternes forpligtelser i henhold til statutten for Den Internationale Straffedomstol.

Artikel 20:

Artikel 20 fastsætter, at en arrestordre skal behandles og fuldbyrdes som en hastesag, og opstiller i øvrigt visse frister for sagsbehandlingen.

Bestemmelsen indebærer, at den endelige afgørelse om udlevering bør træffes senest 10 dage efter, at den anholdte har meddelt samtykke til udleveringen, jf. artikel 20, stk. 2. I andre tilfælde bør afgørelsen træffes senest 60 dage efter anholdelsen af den pågældende, jf. artikel 20, stk. 3.

Fristerne nævnt i stk. 2 og 3, kan dog i særlige tilfælde forlænges med 30 dage, jf. artikel 20, stk. 4.

Efter artikel 20, stk. 4a, kan Den Europæiske Union på tidspunktet for aftalens indgåelse afgive en erklæring om, at fristerne i stk. 3 og 4 kun finder anvendelse i tilfælde, hvor afgørelsen om fuldbyrdelse af arrestordren ikke har været underkastet en appelprocedure. Norge og Island kan i den forbindelse gøre gensidighedsprincippet gældende over for de pågældende medlemslande.

Den fuldbyrdende stat skal – indtil der er truffet en endelig afgørelse – sikre sig, at de materielle betingelser for overgivelse fortsat er opfyldt, jf. artikel 20, stk. 5.

Artikel 21

Artikel 21 indebærer, at i de tilfælde, hvor en arrestordre er udstedt med henblik på strafforfølgning, skal den fuldbyrdende stats judicielle myndigheder efter anmodning enten meddele samtykke til, at der gennemføres afhøring af den eftersøgte person, eller at den eftersøgte person midlertidigt overføres til den udstedende stat.

Artikel 22:

Efter artikel 22 skal den eftersøgte afhøres af en judiciel myndighed bistået af enhver anden person, der er udpeget i henhold til lovgivningen i den stat, hvor den udstedende myndighed er hjemmehørende. Den eftersøgte afhøres i overensstemmelse med lovgivningen i den fuldbyrdende stat og på de betingelser, der er aftalt mellem den udstedende judicielle myndighed og den fuldbyrdende judicielle myndighed.

Artikel 23:

Hvis den person, der ønskes overgivet, f.eks. nyder immunitet i den fuldbyrdende stat, løber fristen for afgørelse af udleveringsspørgsmålet efter artikel 20 først fra det tidspunkt, hvor den judicielle myndighed i den fuldbyrdende stat er blevet underrettet om, at immuniteten i givet fald er ophævet, jf. artikel 23.

Artikel 24:

Artikel 24 fastlægger, at aftalen ikke påvirker de forpligtelser, som staterne har over for en tredjestat, når en person er udleveret fra en sådan tredjestat. Staterne skal således respektere eventuelle forbud mod videreudlevering, herunder til en anden stat.

Artikel 25:

Efter artikel 25 skal den judicielle myndighed i den fuldbyrdende stat straks meddele den udstedende stat, om arrestordren vil blive imødekommet, og dermed om udlevering kan finde sted.

Artikel 26:

Efter artikel 26, stk. 1, udleveres den eftersøgte person hurtigst muligt efter aftale mellem de berørte stater. Udleveringen skal dog finde sted senest 10 dage efter, at der er truffet endelig afgørelse fuldbordelse af arrestordren, jf. artikel 26, stk. 2.

Hvis det på grund af omstændigheder, som ikke kan tilskrives nogen af staterne, viser sig umuligt at overgive den eftersøgte inden for den i stk. 2 fastsatte frist, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed og den udstedende judicielle myndighed straks aftale en ny dato for overgivelse. I så fald skal overgivelsen finde sted senest 10 dage efter den nye aftalte dato, jf. artikel 26, stk. 3.

Udleveringen kan midlertidigt udsættes, hvis den anholdtes alder, helbred eller andre humanitære grunde taler herfor. Hvis udleveringen ikke kan finde sted inden den angivne frist, løslades den pågældende, jf. artikel 26, stk. 5.

Artikel 27:

I medfør af artikel 27, stk. 1, kan den judicielle myndighed i den fuldbyrdende stat – efter at have truffet afgørelse om udlevering – beslutte, at udleveringen udsættes med henblik på, at den pågældende retsforfølges eller fuldbyrder en straf i denne stat.

I stedet for at udsætte overgivelsen kan den fuldbyrdende judicielle myndighed midlertidigt overgive den eftersøgte til den udstedende stat på betingelser, der aftales mellem den fuldbyrdende judicielle myndighed og den udstedende judicielle myndighed, jf. artikel 27, stk. 2.

Artikel 28:

Efter artikel 28, stk. 1, skal staterne tillade transit gennem deres områder af en eftersøgt person, der skal udleveres fra en stat til en anden stat eller fra en tredjestat til en stat, hvis de bl.a. har modtaget oplysning om identiteten på den pågældende person, statsborgerskab og lovovertrædelsens karakter.

Der er efter artikel 28, stk. 2, mulighed for at afslå en anmodning om transit for en statsborger eller en person bosat i transitstaten eller betinge transitten, jf. artikel 7, stk. 3.

Artikel 29:

I henhold til artikel 29 skal den udstedende stat fratrække enhver frihedsberøvelse, herunder frihedsberøvelsen i den fuldbyrdende stat, i den samlede straf.

Artikel 30:

Artikel 30 omhandler den såkaldte specialitetsregel.

Staterne kan meddele hinanden, at en person, der er blevet udleveret fra denne stat på grundlag af en arrestordre, i den udstedende stat kan retsforfølges, dømmes og tilbageholdes for andre lovovertrædelser end den lovovertrædelse, for hvilken arrestordren var udstedt, medmindre den judicielle myndighed i den fuldbyrdende stat i særlige tilfælde anfører andet i sin beslutning, jf. artikel 30, stk. 1.

Hvis en stat ikke har afgivet en sådan erklæring overfor den kontraherende stat, finder de gældende specialitetsregler fortsat anvendelse. Dette indebærer, at en person, der er udleveret, som

hovedregel ikke kan retsforfølges, dømmes eller tilbageholdes for andre lovovertrædelser begået forud for udleveringen, jf. artikel 30, stk. 2.

Det følger af artikel 30, stk. 3, at artikel 30, stk. 2, ikke finder anvendelse i følgende tilfælde:

- a) hvis den pågældende efter at have haft mulighed for at forlade den stat, han er overgivet til, har undladt at gøre dette inden for 45 dage efter den endelige løsladelse eller er vendt tilbage til denne stats territorium efter at have forladt det;
- b) hvis lovovertrædelserne ikke kan straffes med frihedsberøvelse;
- c) hvis retsforfølgningen ikke medfører anvendelse af en foranstaltning, der begrænser den pågældendes personlige frihed;
- d) hvis den pågældende vil blive pålagt en straf eller en foranstaltning, der ikke indebærer frihedsberøvelse, herunder bødestraf eller en anden foranstaltning, der måtte træde i stedet for bøde, også selvom denne straf eller foranstaltning begrænser den pågældendes personlige frihed;
- e) hvis den pågældende har givet sit samtykke til overgivelse, eventuelt samtidig med at han giver afkald på anvendelse af specialitetsreglen i henhold til artikel 16;
- f) hvis den pågældende efter overgivelsen udtrykkeligt giver afkald på anvendelsen af specialitetsreglen for så vidt angår specifikke lovovertrædelser, der er begået inden overgivelsen;
- g) hvis den fuldbyrdende judicielle myndighed, der har overgivet den pågældende, giver sit samtykke i henhold til stk. 4.

Artikel 30, stk. 4, omhandler proceduren for afgivelse af samtykke fra den judicielle fuldbyrdende myndighed.

Artikel 31:

Efter artikel 31, stk. 1, kan de kontraherende parter i en erklæring meddele, at den person, der udleveres, kan videreudleveres til en anden stat, medmindre den judicielle myndighed i det land, der har udleveret den pågældende, i særlige tilfælde anfører andet. Hvis en sådan erklæring ikke afgives, kan videreudlevering som udgangspunkt ikke finde sted.

Der gælder dog visse undtagelser, jf. artikel 31, stk. 2 og 3, herunder hvis den person, der er udleveret, har meddelt samtykke til videreudlevering, eller hvis det land, der har udleveret den pågældende, har meddelt samtykke til videreudlevering.

En person, der er overgivet i henhold til en arrestordre, må dog ikke udleveres til et tredjeland uden samtykke fra den kompetente myndighed i den stat, der har overgivet den pågældende, jf. artikel 31, stk. 4.

Artikel 32:

Artikel 32 indeholder regler om overgivelse af genstande i forbindelse med udlevering. Bestemmelsen fastslår, at den fuldbyrdende stat i overensstemmelse med national ret skal beslaglægge og overlevere genstande, der er påkrævet som bevismateriale, eller som den eftersøgte har erhvervet som resultat af lovovertrædelsen.

Artikel 33:

Det følger af artikel 33, at den fuldbyrdende stat afholder de udgifter på sit territorium, der følger af fuldbyrdelsen af arrestordren, mens andre udgifter afholdes af den udstedende stat.

Artikel 34:

Artikel 34 vedrører forholdet til andre juridiske instrumenter.

Da aftalens regler skal erstatte de gældende regler om udlevering af lovovertrædere mellem staterne, indebærer aftalen efter artikel 34, stk. 1, at bestemmelserne i aftalen ved ikrafttrædelsen træder i stedet for de gældende konventioner om udlevering mellem staterne, uden at dette berører disse bestemmelsers anvendelse mellem staterne og tredjelande.

Derimod berører aftalen ikke anvendelsen af forenklede procedurer eller betingelser, der følger af bilaterale eller multilaterale aftaler, eller som er aftalt mellem staterne på grundlag af ensartet eller gensidig lovgivning, i det omfang de er gældende ved aftalens ikrafttræden, og i det omfang de er mere vidtrækkende end aftalen, jf. artikel 34, stk. 2.

Staterne kan endvidere indgå bilaterale eller multilaterale aftaler efter aftalens ikrafttræden, hvis sådanne aftaler er mere vidtrækkende end aftalens forskrifter og bidrager til yderligere at forenkle eller lette procedurene for overgivelse af personer, der er omfattet af en arrestordre, navnlig ved at fastsætte kortere frister end dem, der er fastsat i artikel 20, men sådanne aftalerne må ikke påvirke forbindelserne med de stater, der ikke er parter i dem, jf. artikel 34, stk. 3.

De kontraherende parter skal inden tre måneder efter aftalens ikrafttræden meddele hinanden, hvilke gældende aftaler og ordninger de fortsat ønsker at anvende. Ligeledes skal parterne give hinanden meddelelse om nye aftaler og ordninger senest tre måneder efter deres undertegnelse, jf. artikel 34, stk. 4.

Artikel 35:

Artikel 35, stk. 1, indebærer, at de gældende konventioner m.v. om udlevering fortsat finder anvendelse på anmodninger, der er fremsat inden aftalens ikrafttræden. Anmodninger, der modtages efter dette tidspunkt, behandles efter reglerne i aftalen.

Staterne kan dog fremsætte en erklæring om, at anmodninger, der vedrører handlinger begået før en af staten nærmere afgivet dato, dog senest ikrafttrædelsesdatoen, vil blive behandlet i overensstemmelse med de gældende udleveringsregler, jf. artikel 35, stk. 2.

Artikel 36:

Artikel 36 vedrører den territoriale anvendelse af aftalen.

Artikel 37:

Det følger af artikel 37, at eventuelle tvister mellem de kontraherende parter vedrørende fortolkningen af aftalen kan forelægges på et møde mellem repræsentanter for regeringerne for Den Europæiske Unions medlemsstater og for Island og Norge med henblik på bilæggelse inden seks måneder.

Artikel 37a:

Med henblik på at virkeliggøre målet om at nå frem til en så ensartet anvendelse og fortolkning af denne aftale som muligt følger de kontraherende parter løbende udviklingen i den retspraksis, der fastlægges af De Europæiske Fællesskabers Domstol, samt udviklingen i retspraksis ved de kompetente domstole i Island og Norge vedrørende disse bestemmelser og lignende overgivelsesaftaler, jf. artikel 37a.

Artikel 38:

Efter artikel 38 skal de kontraherende parter give hinanden meddelelse om afslutningen af de procedurer, der er nødvendige for, at de kan give deres samtykke til at være bundet af denne aftale.

Når Den Europæiske Union afgiver en sådan erklæring, angiver den for hvilke af dens medlemsstater erklæringer skal gælde.

Aftalen træder i kraft den første dag i den tredje måned efter den dato, på hvilken generalsekretæren for Rådet for Den Europæiske Union har sikret sig, at alle formelle krav er opfyldt for så

vidt angår det samtykke til at være bundet af denne aftale, der er givet af parterne eller på deres vegne.

Artikel 39 - 41:

Artikel 39-41 vedrører tiltrædelse af nye medlemsstater i den Europæiske Union, fælles fornyet vurdering af aftalen, muligheden for at bringe aftalen til ophør m.v.

3. Gældende ret

3.1. Udlevering mellem de nordiske lande er i dag reguleret i lov nr. 27 af 3. februar 1960 om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (nordisk udleveringslov) med de ændringer, der følger af lov nr. 251 af 12. juni 1975, § 5 i lov nr. 433 af 31. maj 2000, § 6 i lov nr. 378 af 6. juni 2002 og § 2 i lov nr. 433 af 10. juni 2003.

Efter § 1, stk. 1, i den nordiske udleveringslov kan den, der i Finland, Island, Norge, Sverige og Danmark er sigtet, tiltalt eller dømt for en strafbar handling, og som opholder sig i et af de nordiske lande, udleveres til strafforfølgning og straffuldbydelse. Loven omfatter dog ikke udlevering fra Danmark til Finland og Sverige, i det omfang de særlige regler om udlevering mellem stater i Den Europæiske Union, jf. bekendtgørelse nr. 833 af 25. august 2005 af lov om udlevering af lovovertrædere, er mere vidtgående end reglerne i den nordiske udleveringslov.

Det følger af § 2 i den nordiske udleveringslov, at udlevering af egne statsborgere kun kan ske, såfremt den pågældende i de sidste 2 år forud for den strafbare handling har haft bopæl i det land, hvortil udlevering ønskes, eller hvis handlingen eller en tilsvarende handling efter national ret i det fuldbydende land kan medføre højere straf end fængsel i 4 år.

Det fremgår af § 3, stk. 1, i den nordiske udleveringslov, at udlevering til strafforfølgning kun kan finde sted for handlinger, der efter lovgivningen i det begærende land, kan medføre højere straf end bøde. Udlevering til straffuldbydelse kan kun ske, hvis dommen lyder på fængselsstraf eller anbringelse i en anstalt, eller der med hjemmel i dommen er truffet bestemmelse om sådan anbringelse, jf. § 3, stk. 2.

Udlevering for en handling, der udgør en politisk lovovertrædelse, kan kun ske, såfremt en tilsvarende handling er strafbar som politisk lovovertrædelse efter dansk ret og den, der begæres udleveret, ikke er dansk statsborger, jf. § 4.

Herudover kan udlevering efter den nordiske udleveringslovs § 5 ikke ske, når den, der begæres udleveret, i det fuldbydende land er dømt eller frifundet for den lovovertrædelse, der er omfattet

af udleveringsbegæringen. Hvis tiltale er frafaldet, kan udlevering kun finde sted, hvis de i retsplejelovens fastsatte betingelser for omgørelse af bestemmelsen om tiltalefrafald er opfyldt.

§ 6 i den nordiske udleveringslov beskriver på hvilke vilkår en udlevering kan finde sted. Heraf fremgår det bl.a., at det kræver justitsministerens tilladelse, hvis den udleverede skal videre udleveres til en tredjestat for nogen før udleveringen begået strafbare handling, jf. stk. 1, nr. 1, og hvis den udleverede skal drages til ansvar for nogen før udleveringen begået strafbare handling, for hvilken tiltale er frafaldet her i landet, jf. stk. 1, nr. 3.

Derudover må den udleverede ikke drages til ansvar for nogen før udleveringen begået strafbare handling, for hvilken han her i landet er dømt eller frifundet, jf. stk. 1, nr. 2.

Det fremgår endvidere, at den udleverede, hvis han er dansk statsborger, ikke kan drages til ansvar for nogen anden før udleveringen begået strafbare handling end den, han er udleveret for, medmindre a) justitsministeren tillader det, b) han selv i et retsmøde meddeler samtykke dertil, c) han, uanset at han i en måned uhindret har kunnet forlade det land, til hvilket han er udleveret, har undladt dette, eller d) han efter at have forladt landet frivilligt er vendt tilbage, jf. stk. 1, nr. 4.

Endelig fremgår det, at den udleverede kun under betingelserne i nr. 4, litra a)-d) må drages til ansvar for nogen før udleveringen begået handling, der udgør en politisk lovovertrædelse, for hvilken han ikke er udleveret, såfremt han ikke er dansk statsborger, jf. stk. 1, nr. 5.

Begæring om udlevering kan fremsættes af politi eller anklagemyndighed i det land, hvortil udlevering ønskes. Anmodningen fremsendes til rigsadvokaten, statsadvokaten, eller politimesteren (i København politidirektøren), jf. § 8, stk. 1.

Begæringen skal indeholde oplysning om tid og sted for den strafbare handling, dennes beskaffenhed, de anvendelige straffebestemmelser, nationalitet og om muligt opholdssted for den, der begæres udleveret, samt andre oplysninger, der er nødvendige til at fastslå hans identitet, jf. § 8, stk. 2.

Såfremt den, der ønskes udleveret til strafforfølgning ikke i et retsmøde meddeler samtykke til udleveringen eller erkender sig skyldig i det forhold, for hvilket udleveringen begæres, skal der som grundlag for begæringen foreligge en af en domstol truffet beslutning, hvoraf fremgår, at domstolen har fundet rimelig grund til mistanke om, at han har begået den strafbare handling, jf. § 8, stk. 3.

Efter modtagelsen af en begæring om udlevering iværksætter politiet uden ophold den nødvendige undersøgelse, jf. § 9.

Den, som begæres udleveret, kan forlange rettens prøvelse af, om betingelserne for udlevering er opfyldt. Politiet skal gøre ham bekendt med adgangen til domstolsprøvelse. Rettens afgørelse træffes ved kendelse og kære til landsretten kan kun ske inden for en frist af 3 dage. Er der fremsat krav om domstolsprøvelse, kan udlevering ikke ske, før beslutningen er fundet lovlig ved endelig retskendelse, jf. § 10.

I forbindelse med undersøgelsen af anmodningen kan retsplejelovens regler i kapitel 69 om anholdelse, kapitel 70 om varetægtsfængsling, kapitel 72 om legemsindgreb, kapitel 73 om ransagning, kapitel 74 om beslaglæggelse og edition samt kapitel 75 a om andre efterforskningskridt anvendes i samme omfang som i sager vedrørende lovovertrædelser af tilsvarende art, der forfølges her i landet, jf. § 11.

I sager om udlevering finder de i retsplejelovens kapitel 66 indeholdte regler om beskikkelse og valg af forsvarer tilsvarende anvendelse. Offentlig forsvarer skal dog altid beskikkes, når den, der begæres udleveret, fremsætter ønske herom, jf. § 12.

Hvis den, der begæres udleveret, i et retsmøde meddeler samtykke til udleveringen og det findes utvivlsomt, at betingelserne for udlevering er opfyldt, kan udleveringen i almindelighed iværksættes af politiet. I øvrigt forelægges spørgsmålet om, hvorvidt udlevering skal finde sted, for Justitsministeriet, jf. § 13.

Derudover følger det af § 14, at når der er truffet bestemmelse om udlevering, kan der med henblik på at sikre udleveringens gennemførelse anvendes de retsmidler, der er indeholdt i retsplejelovens kapitel 69 om anholdelse og kapitel 70 om varetægtsfængsling, såfremt den handling, for hvilken udlevering er begæret, efter dansk ret kunne medføre højere straf end bøde eller fængsel i 4 måneder. Den pågældende vil dog altid kunne undergives anholdelse i indtil 24 timer.

Efter § 15 kan det i forbindelse med en beslutning om udlevering bestemmes, at genstande, som er beslaglagt eller taget i forvaring under sagen, med forbehold af tredjemands eventuelle rettigheder, skal overgives til den myndighed, som har begæret udlevering.

Det følger af § 16, at hvis en person er efterlyst af myndighederne i et af de nordiske lande for en strafbar handling, som kan begrunde udlevering efter denne lov, kan de retsmidler, der omtales i retsplejelovens kapitel 69 om anholdelse, kapitel 70 om varetægtsfængsling, kapitel 72 om legemsindgreb, kapitel 73 om ransagning, kapitel 74 om beslaglæggelse og edition samt kapitel 75 a om andre efterforskningskridt, anvendes i overensstemmelse med reglerne i § 11. Det samme

gælder, hvis myndighederne tilkendegiver, at de agter at fremsætte begæring om udlevering for en sådan handling. En fængsling iværksat efter stk. 1, skal dog ophæves, såfremt begæring om udlevering ikke er modtaget inden for en frist af 2 uger.

Efter § 17 kan tilladelse efter § 6 kun meddeles, såfremt udlevering for den pågældende handling kunne have fundet sted til vedkommende land.

Personer, som udleveres fra et af de § 1 nævnte lande til et andet nordisk land, kan efter § 18 uden særlig tilladelse føres over dansk territorium.

3.2. De nordiske lande færdiggjorde en ny konvention om overgivelse for strafbare forhold mellem de nordiske lande (Nordisk arrestordre) i efteråret 2005.

Baggrunden for konventionen er, at de nordiske ministre på justitsministtermødet på Svalbard i juni 2002 besluttede, at den gældende udleveringsordning mellem de nordiske lande skulle revideres og udvides med fuld respekt af grundlæggende retsprincipper og i overensstemmelse med de internationale forpligtelser bl.a. i forhold til EU, herunder specielt Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem staterne (den europæiske arrestordre).

På det nordiske justitsministtermøde i Skagen den 20.-22. juni 2005 blev der opnået politisk enighed om udkastet til en ny konvention om overgivelse for strafbare forhold mellem de nordiske lande.

Nordisk Embedsmandskomité for lovgivningsspørgsmål (EK-Lov/NÅL) blev i den forbindelse pålagt at færdiggøre udkastet til konventionen, således at konventionen *kunne* undertegnes af de nordiske justitsministre inden udgangen af 2005 med henblik på, at konventionen kan træde i kraft mellem de nordiske lande senest i 2007. Konventionen blev undertegnet i København den 15. december 2005.

Den nordiske konvention er opbygget som rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og fastlægger, i hvilke tilfælde de nordiske lande vil være forpligtede til at overgive en lovovertræder til et andet nordisk land, og i hvilke tilfælde landene kan eller skal afslå overgivelse af en lovovertræder.

Konventionen vil medføre en række udvidelser i pligten til overgivelse i forhold til såvel den gældende nordiske udleveringslov som i forhold til rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

I relation til den gældende nordiske ordning, der er en ”kan-ordning”(dvs. at udlevering kan finde sted), *indebærer* den nordiske konvention, at der som udgangspunkt skal ske overgivelse i medfør af en nordisk arrestordre. Konventionen indeholder på den baggrund en række afslagsgrunde, hvorefter det fuldbyrdende land enten skal eller kan afslå overførslen.

I forhold til den gældende nordiske udleveringslov, indebærer konventionen bl.a., at kravet om dobbelt strafbarhed afskaffes, at der i forbindelse med overgivelse for strafbare forhold ikke skelnes mellem egne statsborgere og udlændinge, og at overgivelse ikke vil kunne nægtes med henvisning til, at der er tale om en politisk forbrydelse.

Derudover indeholder konventionen ikke et strafferammekrav. En nordisk arrestordre vil således kunne udstedes for forhold, der efter det udstedende lands lovgivning kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning.

Endelig vil en person, der ifølge en nordisk arrestordre er overgivet til strafforfølgning eller straffuldbyrdelse, i et videre omfang kunne drages til ansvar for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet.

Anvendelsesområdet for konventionen vil dog være begrænset i relation til Island på den ene side og de øvrige nordiske lande på den anden side for så vidt angår de bestemmelser, der vedrører politiske forbrydelser og egne statsborgere.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Udkastet til udleveringsaftale mellem på den ene side Den Europæiske Union og på den anden side Norge og Island vil – set i forhold til den nugældende ordning på området – have lovgivningsmæssige konsekvenser på en række punkter, herunder navnlig med hensyn til kravet om dobbelt strafbarhed, forbudet mod at behandle egne statsborgere og udlændinge forskelligt og politiske lovovertrædelser.

a. Som det er fremgået ovenfor under punkt pkt. 3.1., stilles der i den nordiske udleveringslov i dag krav om dobbelt strafbarhed ved såvel udlevering af egne statsborgere som udlændinge.

Efter udkastet til udleveringsaftale mellem EU og Norge og Island (artikel 3, stk. 2) vil kravet om dobbelt strafbarhed på en række områder skulle fraviges.

b. I relation til udlevering af egne statsborgere fremgår det i dag af den nordiske udleveringslov, at egne statsborgere kun kan udleveres, såfremt den pågældende i de sidste 2 år forud for den

strafbare handling har haft bopæl i det land, hvortil udlevering ønskes, eller hvis den strafbare handling efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 4 år.

Med udkastet til udleveringsaftale mellem EU og Norge og Island (artikel 7) lægges der op til, at udlevering ikke kan afslås med den begrundelse, at den person, der begæres udleveret, er statsborger i den fuldbyrdende stat. De kontraherende parter kan dog afgive en erklæring om, at statsborgere ikke vil blive overgivet, eller om at overgivelse kun kan tillades under visse afgrænsede omstændigheder.

c. For så vidt angår politiske forbrydelser skelnes der i dag i den nordiske udleveringslov mellem udlevering af egne statsborger og udlændinge. Udlevering af egne statsborgere for en handling, der udgør en politisk lovovertrædelse, kan kun ske, såfremt en tilsvarende handling er strafbar som en politisk lovovertrædelse efter lovgivningen i det fuldbyrdende land.

Efter udkastet til udleveringsaftale mellem EU og Norge og Island (artikel 6), kan fuldbyrdelse ikke afslås med den begrundelse, at lovovertrædelsen af den fuldbyrdende stat anses for at være en politisk lovovertrædelse. De kontraherende parter kan dog afgive en erklæring om, at de kun vil anvende denne bestemmelse i forbindelse med forbrydelser der er omhandlet i terrorisme-konventionen m.v.

Udkastet til udleveringsaftale mellem EU og Norge og Island vil herudover også på andre punkter nødvendiggøre ændringer i de gældende regler på udleveringsområdet.

Som anført under pkt. 3.2., blev den nordiske konvention om overgivelse for strafbare forhold mellem de nordiske lande undertegnet af de nordiske lande i december 2005. Denne konvention vil på en række områder, herunder de ovenfor nævnte områder, gå videre end udkastet til udleveringsaftale mellem EU og Norge og Island.

Det er Justitsministeriets vurdering, at de ændringer i den nordiske udleveringslov, som EU-aftaleudkastet vil kræve, vil kunne rummes indenfor de ændringer, der følger af den nye konvention om overgivelse for strafbare forhold mellem de nordiske lande (Nordisk Arrestordre).

4.2. Udkastet til udleveringsaftale mellem EU og Norge og Island vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen skønnes ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side kan man fuldt ud støtte, at EU indgår en udleveringsaftale med Norge og Island.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke afgivet udtalelse i sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *11. april 2006*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forhandlingsmandaterne for Kommissionens og formandskabets forhandlinger med Norge og Island om indgåelse af aftaler vedrørende det retlige samarbejde, herunder anvendelsen af den europæiske arrestordre, blev forelagt til orientering for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmøderne den 10. juli 2001 og den 19. december 2002.

Et samlenotat om forslaget er sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) henholdsvis den 1.-2. december 2005 og den 21. februar 2006. Sagen blev imidlertid taget af dagsordenen.

Dagsordenspunkt 10: Rådets afgørelse om samarbejdsordninger mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Efter forslaget skal EU-medlemsstaterne oprette eller udpege et eller maksimalt to nationale kontorer for inddrivelse af aktiver, som skal have til opgave – gennem udveksling af information og bedste praksis – at lette opsporing og identificering af udbytte fra strafbare forhold eller andre ejendele, der har relation til kriminalitet, som efterfølgende kan blive genstand for de kompetente retlige myndigheders påstand om indefrysning, beslaglæggelse eller konfiskation. Det forventes, at forslaget til rådsafgørelse vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 med henblik på Rådets vedtagelse heraf. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige. Det vurderes desuden ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Forslaget er fremsat af Østrig, Belgien og Finland. Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for tiltag, der vil kunne medvirke til at effektivisere bekæmpelsen af den grænseoverskridende kriminalitet, og man agter at støtte forslaget.

1. Baggrund

Østrig, Belgien og Finland har fremlagt et forslag til Rådets afgørelse om samarbejdsordninger mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver.

Om baggrunden for forslaget er der bl.a. henvist til det såkaldte Haag-program samt handlingsplanen til gennemførelse heraf, hvoraf det bl.a. fremgår, at en styrkelse af redskaberne til at tackle de finansielle aspekter af organiseret kriminalitet bl.a. skal ske ved fremme af oprettelsen af efterretningsenheder vedrørende kriminelle aktiver i EU-medlemslandene.

Forslaget skal – ifølge forslagsstillerne – ses som en videreførelse og videreudvikling af det samarbejde, der allerede foregår i CARIN-netværket (Cadem Assets Recovery Inter-Agency Network), som består af udøvere og eksperter med henblik på at forbedre den gensidige viden om metoder og teknikker vedrørende identificering, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation på tværs af grænserne af udbytte fra strafbare handlinger. Netværket omfatter næsten alle medlemslande samt flere lande uden for EU.

Forslaget skal desuden ses i sammenhæng med det forslag til en rammeafgørelse om forenkling af udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, der blev opnået politisk enighed om på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005.

Det forventes, at forslaget til rådsafgørelsen vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 med henblik på Rådets vedtagelse heraf.

2. Indhold

Efter forslaget skal EU-medlemsstaterne oprette eller udpege et *eller maksimalt to* nationale kontorer for inddrivelse af aktiver, som skal have til opgave at lette opsporing og identificering af udbytte fra strafbare forhold *eller andre ejendele, der har relation til kriminalitet*, som efterfølgende kan blive genstand for de kompetente retlige myndigheders påstand om indefrysning, beslaglæggelse eller konfiskation. *Dette gælder for konfiskation enten som en strafferetlig sanktion eller – i det omfang det er muligt efter national ret i den omhandlende medlemsstat – på anden måde som resultat af en strafbar handling. Hvis en medlemsstat har mere end to kontorer, som har til opgave at lette opsporing og identificering af udbytte fra strafbare forhold, skal medlemsstaten udpege maksimalt to af disse kontorer som kontaktpunkt(er)* (artikel 1).

Medlemsstaterne skal sikre at disse kontorer med det formål at lette opsporing og identificering af udbytte fra strafbare forhold samarbejder ved at udveksle information og bedste praksis - både spontant og efter forespørgsel. *Det skal sikres, at samarbejdet ikke hindres af kontorernes interne status, uanset om disse er administrative, retshåndhævende eller judicielle myndigheder* (artikel 2).

Forslaget fastslår, at et kontor kan fremsætte anmodninger om at modtage information til det formål, der er anført i artikel 1 – altså med henblik på at lette opsporing og identificering af udbytte fra strafbare forhold. *Kontoret skal i den forbindelse bruge de procedurer, der er fastsat i det udkast til rammeafgørelse om forenkling af udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, som der blev opnået politisk enighed om på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005. Det fastslås videre, at de muligheder for at afslå at udveksle oplysninger samt de muligheder for at fastsætte begrænsninger med hensyn til brugen af oplysninger, der er fastsat i den pågældende rammeafgørelse, også skal gælde, når der udveksles information på baggrund af denne rådsafgørelse* (artikel 3, stk. 1).

Forslaget fastsætter endvidere, at den anmodende medlemsstat, når den udfylder det skema til brug for anmodninger om information, der er fastsat som et bilag til rammeafgørelsen om forenkling af udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhæven-

de myndigheder, tillige skal angive formålet med anmodningen og grundene hertil, sagens art og beskrive de formuegoder, der tages sigte på eller berøres, så nøjagtigt som muligt (bankkonti, fast ejendom, biler, fritidsfartøj eller andet af høj værdi) og/eller angive de fysiske eller juridiske personer, der formodes involveret (f.eks. navn, adresse, fødselsdato og –sted, registreringsdato, aktionærer og hovedsæde mv.) (artikel 3, stk. 2).

Kontorerne kan – inden for rammerne af gældende ret – også udveksle information, som de anser for nødvendig til udførelsen af et andet inddrivelseskontors opgaver, uden der fremsættes en anmodning herom (artikel 4).

Herudover indeholder forslaget nogle bestemmelser om databeskyttelse (artikel 6), en bestemmelse om at kontorerne skal udveksle bedste praksis (artikel 7), og endelig en bestemmelse om at forslaget ikke berører medlemsstaternes eksisterende forpligtelser vedrørende gensidig retshjælp eller gensidig anerkendelse af retsafgørelser i straffesager (artikel 8).

Endelig fastslår forslaget, at udvekslingen af information skal ske på baggrund af de gældende instrumenter om politisamarbejde mellem medlemsstaterne indtil rammeafgørelsen om forenkling af udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder træder i kraft (artikel 10, stk. 2).

Forslaget er fremsat under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 30, stk. 1, litra a) og b), hvoraf det fremgår, at fælles handling vedrørende politisamarbejde omfatter operativt samarbejde mellem de kompetente myndigheder, herunder politi, toldmyndigheder og andre særlige retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne vedrørende forebyggelse, afsløring og efterforskning af kriminelle handlinger (litra a) og indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger, herunder oplysninger som de retshåndhævende myndigheder er i besiddelse af på baggrund af rapporter om mistænkelige finansielle transaktioner, navnlig via Europol, under overholdelse af relevante bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger (litra b). Forslaget er endvidere fremsat under henvisning til artikel 34, stk. 2, litra c, hvoraf det fremgår, at Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen kan vedtage afgørelser uden, at de dog indebærer nogen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

3. Gældende dansk ret

3.1. Der er hverken inden for politiet eller anklagemyndigheden oprettet specifikke kontorer eller enheder, der har til formål udelukkende eller primært at beskæftige sig med de opgaver, som forslaget vedrører.

Disse opgaver varetages her i landet af flere forskellige myndigheder inden for politi og anklagemyndighed.

3.2. Om videregivelse af fortrolige oplysninger kan finde sted i de af forslaget omfattede tilfælde vil som udgangspunkt bero på de almindelige regler om tavshedspligt.

Det er i administrativ praksis almindeligt antaget, at regeringen inden for de rammer, der følger af grundloven, kan indgå overenskomst med fremmede stater, som bl.a. indebærer, at den danske stat i et vist omfang er forpligtet til at videregive visse fortrolige oplysninger til udenlandske myndigheder. I det omfang en sådan international aftale er indgået, vil videregivelse af fortrolige oplysninger til opfyldelse af den pågældende internationale forpligtelse ikke være uberettiget i relation til de almindelige regler om tavshedspligt.

Det må endvidere antages, at danske myndigheder i et vist omfang er berettiget til – f.eks. som et led i mere uformelt samarbejde – at videregive fortrolige oplysninger til brug for andre landes myndigheder.

Det er næppe muligt generelt at angive, hvornår en sådan videregivelse må anses for berettiget. Ved den konkrete vurdering af videregivelsens berettigelse må der formentlig navnlig lægges vægt på formålet med videregivelsen, herunder om videregivelse er af betydning for, at den danske forvaltningsmyndighed kan varetage sine forvaltningsopgaver, eller til varetagelse af danske interesser i øvrigt. I den forbindelse vil det bl.a. indgå, om videregivelse sker som led i et gensidigt samarbejdsforhold og dermed i denne forstand også til varetagelse af danske interesser. Herudover må der lægges vægt på forholdene i modtagerlandet, herunder hvordan de fortrolige oplysninger i praksis må antages at blive anvendt i det pågældende land. Der må også lægges vægt på, hvilken karakter de pågældende oplysninger har, herunder risikoen for at oplysningerne eventuelt misbruges.

Ved vurderingen af, om fortrolige oplysninger kan videregives til udenlandske myndigheder, vil der endvidere kunne søges vejledning i forvaltningslovens § 28 (om videregivelse af oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed) og – i det omfang der er tale om edb-behandlede personoplysninger – i reglerne i persondatalovens kapitel 4 (særligt §§ 6-8) og endelig i de i henhold til persondatalovens § 72 udstedte administrative bestemmelser om videregivelse af oplysninger fra politiets registre.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes i den nuværende udformning ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Forslaget til rådsafgørelse har været sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer mv.:

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 samt Institut for Menneskerettigheder.

Rigsadvokaten, der tillige har vedlagt en udtalelse fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, anfører, at han kan støtte, at der oprettes eller udpeges et nationalt kontor for inddrivelse af aktiver som anført i forslagets artikel 1, og at det i givet fald kan overvejes at udpege Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet som nationalt kontor.

Rigsadvokaten anfører videre, at den nærmere form for udveksling af oplysninger, herunder spørgsmålet om grænsefladen til situationer, hvor bistanden antager karakter af gensidig retshjælp, bør overvejes nøje i forbindelse med forhandlingerne om forslaget, idet tilvejebringelse af visse former for oplysninger f.eks. kan forudsætte indhentelse af en retskendelse om edition. Rigsadvokaten henviser i den forbindelse til udtalelsen fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet.

Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet anfører bl.a., at forslaget vedrører et område, hvor der efter hans opfattelse kunne være grund til at inddrage SØK i større omfang end i dag.

Det anføres videre, at forslagets artikel 1 indebærer, at der skal oprettes eller udpeges et nationalt kontor for inddrivelse af aktiver, og at man kan støtte oprettelsen af et sådan kontor. Statsadvokaten bemærker, at et sådan kontor på retshåndhævelsesområdet må betragtes som en naturlig forlængelse af CARIN (the Camden Asset Recovery Inter-Agency Network), som er et netværk med særlig fokus på sporing, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare forhold. Netværket har deltagelse af myndigheder fra EU-lande, enkelte andre lande samt Europol og Eurojust. SØK deltager i dette netværk.

Vedrørende artikel 3 bemærker statsadvokaten, at der lægges op til, at et kontor for inddrivelse af aktiver kan have en administrativ status, og at det for Danmarks vedkommende betyder, at en begæring fra et administrativt kontor om indhentelse af f.eks. bankoplysninger kun kan opfyldes, i det omfang begæringen er støttet på en afgørelse fra en judiciel myndighed i det begærende land.

Generelt om forslaget til rådsafgørelse bemærker statsadvokaten, at det efter hans opfattelse udelukkende vedrører identificering af aktiver, mens tvangsindgreb så som beslaglæggelse og efterfølgende konfiskation fortsat skal behandles efter de gældende regler om gensidig retshjælp i straffesager, og at det efter statsadvokatens opfattelse kunne overvejes, om der burde gives mere tydeligt udtryk for dette, eventuelt i de indledende betragtninger til rådsafgørelsen.

Politifuldmægtigforeningen har anført, at man, ud fra synspunktet om at forbrydelser ikke bør kunne betale sig, og at ingen ved hjælp af landegrænser bør kunne forbedre muligheden for at sikre udbytte, grundlæggende kan støtte forslaget.

Det anføres videre, at Justitsministeriet i det fremsendte grundnotat har peget på nogle problemstillinger omkring danske myndigheders tavshedsforpligtelse på området, og at man i den forbindelse skal henstille, at der, såfremt det aktuelle initiativ måtte føre frem til en rådsafgørelse, fra Justitsministeriets side enten udsendes en selvstændig nærmere vejledning om, i hvilke tilfælde der kan ske udlevering af information, eller at ministeriet supplerer sin vejledning af 12. november 2003 om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats overfor rockeres kriminalitet.

Rigspolitichefen bemærker, at forslagets merværdi i forhold til de allerede fastlagte samarbejdsstrukturer mv. bør afklares, og at afgørelsen i givet fald bør lægge op til, at der udpeges et kontaktpunkt i hvert af medlemslandene med henblik på sporing og identificering af udbytte fra strafbart forhold.

Rigspolitichefen bemærker desuden, at det i øvrigt forudsættes, at samarbejdet gennemføres i overensstemmelse med relevante internationale aftaler mv., herunder EU-retshjælpskonventionen af 29. maj 2000 og tillægsprotokoller af 16. oktober 2001.

Politimesterforeningen anfører, at man er positiv over for samarbejdsordninger mv., der vil kunne medvirke til at effektivisere bekæmpelsen af den grænseoverskridende kriminalitet.

Politidirektøren i København oplyser, at man fuldt ud kan støtte forslaget, der vil medvirke til at effektivisere bekæmpelsen af den grænseoverskridende kriminalitet.

Advokatsamfundet anfører, at formålet med rådsafgørelsen er at gøre bekæmpelsen af organiseret kriminalitet mere effektiv, og at *Advokatsamfundet* fuldt ud kan tilslutte sig dette formål og generelt er enig i, at det bl.a. bør ske ved at forbedre samarbejdet mellem nationale myndigheder på tværs af landegrænserne. Den del af forslaget, der vedrører samarbejde om udveksling af bedste praksis mellem de forskellige landes inddrivelseskontorer, og som er en videreudvikling af CARIN-samarbejdet, kan *Advokatsamfundet* derfor tilslutte sig.

Advokatsamfundet bemærker, at rådsafgørelsen går videre, idet der lægges op til, at kontorerne skal udveksle en større kreds af oplysninger, og at ordningen fremtræder mere uformel end en række andre kendte ordninger om udveksling af oplysninger, hvilket der kan være gode grunde til, men at den på nogle punkter synes uklar. Efter *Advokatsamfundets* opfattelse bør bestræbelserne på at bekæmpe organiseret kriminalitet i videst mulige omfang ske under hensyntagen til borgernes retssikkerhed. *Advokatsamfundet* finder, at rådsafgørelsen uklare rækkevidde på nuværende tidspunkt gør det vanskeligt at vurdere de retssikkerhedsmæssige konsekvenser.

Det anføres, at det for det første er uklart, hvilke oplysninger rådsafgørelsen giver myndighederne pligt til at videregive. *Advokatsamfundet* bemærker, at bestemmelsen i forslagets artikel 4, stk. 2, hvorefter landene har pligt til at "lette videregivelsen af relevante oplysninger" er ganske bredt formuleret, og at forslaget til rådsafgørelse og konsekvenserne af dette ville blive mere gennemskueligt, hvis det i en forklarende rapport til afgørelsen blev uddybet, hvilke oplysninger der er tale om, og hvilke der ikke er omfattet.

Det anføres videre, at det for det andet er uklart, hvornår en anmodning om udlevering af oplysninger kan afslås. Det bemærkes, at også bestemmelsen i forslagets artikel 4, stk. 3, hvorefter en anmodning kan afslås, hvis "oplysningerne vil stå i klart misforhold til en fysisk eller juridisk persons ... legitime interesser," er ganske bredt formuleret og indebærer et betydeligt skøn for myndighederne, og at det vil styrke borgernes retsstilling, hvis dette skøn blev underlagt nogle klare retningslinier.

Det anføres for det tredje, at det ikke fremgår klart af høringsmaterialet, hvordan der skal føres kontrol med ordningen, f.eks. kontrol med det ovennævnte skøn og at kontrolproblemet accentueres af, at borgerne formentlig ikke vil være klar over, at der videregives oplysninger om dem. *Advokatsamfundet* finder, at en kontrol, der alene er baseret på den udøvende myndigheds egen – systeminterne – kontrol, må være utilstrækkelig.

Det anføres for det fjerde, at det er uklart, hvordan den skitserede ordning forholder sig til en række andre gældende ordninger om udveksling af oplysninger, og at det således blot fremgår af artikel 4, stk. 2, at oplysningerne ikke skal videregives, hvis "det er påkrævet med en formel anmodning om bistand til fuldbyrdelse heraf i henhold til gældende aftaler, ordninger eller instru-

menter i Den Europæiske Union vedrørende gensidig retshjælp eller gensidig anerkendelse af retsafgørelser i straffesager”.

Endelig anføres det, at det fremgår af forslaget artikel 6, stk. 2, at landet, som udleverer oplysninger, kan pålægge begrænsninger og betingelser for anvendelse af oplysningerne, og at også dette rejser retssikkerhedsmæssige spørgsmål vedrørende kontrol med ordningen.

Advokatsamfundet anfører, at man er opmærksom på, at Justitsministeriet muligvis allerede på tidspunktet for Advokatsamfundets høringssvar vil kunne give svar på flere eller alle disse uklarheder, men at svarende imidlertid ikke fremgår af høringsmaterialet, herunder heller ikke af den forklarende rapport til rådsafgørelsen eller af Justitsministeriets grundnotat. Under forbehold for disse uklarheder stiller Advokatsamfundet sig positiv over for forslaget.

***Landsforeningen af Beskikkede Advokater** anfører, at man har betænkeligheder ved, at fortrolige oplysninger udveksles uformelt mellem de deltagende lande med den deraf følgende risiko for misbrug.*

***Institut for Menneskerettigheder** anfører, at det vil være hensigtsmæssigt, at der i afgørelsens artikel 7, som omhandler databaseskyttelse – ud over henvisningen til Europarådets bestemmelser – også henvises til Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.*

6. Nærhedsprincippet

Forslagsstillerne har ikke i forslaget eller den ledsagende note redegjort nærmere for forholdet til nærhedsprincippet.

Regeringen finder på det foreløbige grundlag, at nærhedsprincippet må anses for overholdt, da formålet med forslaget er at sikre en mere effektiv bekæmpelse af den grænseoverskridende kriminalitet ved at indføre en pligt for EU-medlemsstaterne til at etablere særlige enheder, som skal samarbejde om og lette opsporing og beslaglæggelse mv. af udbytte fra strafbart forhold.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget er som nævnt fremsat af Østrig, Belgien og Finland. Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelser om øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet set positiv over for tiltag, der vil kunne medvirke til at effektivisere bekæmpelsen af den grænseoverskridende kriminalitet, og man agter at støtte forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 11. april 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget tillige med et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 26. januar 2006 og til Folketingets Retsudvalg den 30. januar 2006.

Dagsordenspunkt 11: Den nye generation af Schengen-informationssystemet (SIS II)

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

På rådsmødet forventes Rådet på ny at blive orienteret om status for arbejdet med udviklingen af den nye generation af Schengen-informationssystemet (det såkaldte SIS II) samt om resultatet af det første møde i den højniveau-gruppe, som Rådet har oprettet på området. Sagen ses ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Gennemførelse af SIS II vil have statsfinansielle konsekvenser og formentlig også lovgivningsmæssige konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side ser man positivt på udviklingen af SIS II, og man vil tage statusorienteringen til efterretning.

1. Baggrund

Som led i Schengen-samarbejdet er der oprettet et fælles informationssystem (Schengen-informationssystemet), der ved hjælp af elektronisk søgning giver de myndigheder, der er udpeget af Schengen-landene, adgang til indberetninger om personer og genstande til brug for grænsekontrollen og for anden politi- og toldkontrol i de enkelte lande samt for administrationen af udlændingelovgivningen. Schengen-informationssystemet består af en national del i hvert medlemsland (N.SIS) og en central teknisk støttefunktion (C.SIS), som er beliggende i Strasbourg.

Bestemmelserne vedrørende Schengen-informationssystemet (SIS) findes i Schengenkonventionens afsnit IV (artikel 92-119).

Ved Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 blev Schengen-reglerne integreret i Den Europæiske Union. I den forbindelse blev der ikke taget stilling til retsgrundlaget for Schengenkonventionens bestemmelser vedrørende SIS. Disse bestemmelser betragtes derfor som udgangspunkt som retsakter baseret på afsnit VI i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU), jf. artikel 2, stk. 1, 2. afsnit, sidste punktum, i protokollen om integrationen af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union (Schengen-protokollen), der ved Amsterdam-traktaten er knyttet som bilag til TEU og Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF). Det følger imidlertid af Schengen-protokollens artikel 5, stk. 2, at forslag og initiativer til udbygning af Schengen-reglerne er underlagt de relevante traktatbestemmelser, hvilket medfører, at man i forbindelse med enhver udbygning af reglerne om SIS må tage stilling til retsgrundlaget for det konkrete forslag til udbygning, jf. nærmere nedenfor.

Det eksisterende Schengen-informationssystem (SIS) er dimensioneret til maksimalt at indeholde oplysninger for så vidt angår 18 lande og giver således ikke mulighed for at medtage oplysninger fra yderligere lande i forbindelse med udvidelsen af Den Europæiske Union.

Etableringen af et ændret og udvidet Schengen-informationssystem (SIS II) med mulighed for tilslutning af yderligere lande er på denne baggrund en forudsætning for de nye medlemsstaters aktive deltagelse i Schengen-samarbejdet. Etableringen af SIS II vil endvidere give mulighed for at gennemføre forbedringer inden for en række områder for så vidt angår anvendelsen af Schengen-informationssystemet.

På den baggrund blev det på rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) og mødet i Det Blandede Udvalg den 28.-29. maj 2001 besluttet, at udgifter til udvikling af SIS II i 2001 skulle afholdes over anlægsbudgettet for C.SIS. Endvidere vedtog Rådet en række konklusioner vedrørende udviklingen af SIS II, hvori det bl.a. anføres, at udviklingen af SIS II bør have højeste prioritet, at der i Fællesskabets budget for 2002 bør afsættes de fornødne midler med henblik på udviklingen af SIS II, ligesom der bør udarbejdes udkast til de fornødne retsakter med henblik på gennemførelsen af udviklingsarbejdet.

I forlængelse heraf vedtog Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) og mødet i Det Blandede Udvalg den 6.-7. december 2001 henholdsvis en rådsforordning (2001/2424/EF, EFT L 328 af 13. 12 2001, s. 4) og en rådsafgørelse (EFT L 328 af 13. 12 2001, s. 1) om udviklingen af den anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II), og Kommissionen har på denne baggrund indledt udviklingsarbejdet.

Danmark deltog ikke i vedtagelsen af ovennævnte forordning, jf. protokollen om Danmarks stilling. Danmark meddelte ved skrivelse af 27. maj 2002, at Danmark i henhold til artikel 5 i protokollen om Danmarks stilling havde truffet afgørelse om at gennemføre forordningen i dansk ret. Forordningens gennemførelse krævede ikke lovændringer i Danmark.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 13.-14. juni 2002 blev der opnået enighed om en række rådskonklusioner vedrørende SIS II. Konklusionerne blev efterfølgende vedtaget af Rådet den 17. juni 2002.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 5.-6. juni 2003 blev der vedtaget yderligere en række rådskonklusioner vedrørende bl.a. tilrettelæggelsen af det videre arbejde med SIS II.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 29.-30. april 2004 blev der vedtaget en række rådskonklusioner om placering, ledelse og finansiering af SIS II i udviklingsfasen.

Endelig blev der på rådsmødet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) den 14. juni 2004 vedtaget en række rådskonklusioner om funktioner i SIS II. Heraf fremgår det bl.a., at SIS II – udover de funktioner, der allerede findes i det eksisterende SIS med senere ændringer – skal indeholde en række yderligere nærmere angivne funktioner, samt at SIS II herudover skal indeholde teknisk mulighed for yderligere funktioner.

Kommissionen har på denne baggrund udarbejdet forslag til tre retsakter, der tilsammen skal udgøre retsgrundlaget for SIS II: en rådsafgørelse om oprettelse, drift og brug af SIS II (KOM(2005) 230 endelig) (herefter rådsafgørelsen), en forordning om oprettelse, drift og brug af SIS II (KOM(2005) 236 endelig) (herefter hovedforordningen) og en forordning om adgang til SIS II for de tjenester i medlemsstaterne, der har ansvaret for udstedelse af registreringsattester for motorkøretøjer (KOM(2005) 237 endelig) (herefter forordningen vedrørende motorkøretøjsregistreringsmyndigheder).

Forslaget til rådsafgørelse er fremsat med hjemmel i TEU, særlig artikel 30, stk. 1, litra a) og b), artikel 31, stk. 1, litra a) og b), og artikel 34, stk. 2, litra c). Af TEU artikel 30, stk. 1, litra a) og b) følger det, at fælles handling vedrørende politisamarbejde omfatter operativt samarbejde mellem de kompetente myndigheder vedrørende forebyggelse, afsløring og efterforskning af kriminelle handlinger samt indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger. Af TEU artikel 31, stk. 1, litra a) og b) fremgår det, at retligt samarbejde i kriminalsager omfatter fremme og fremskyndelse af samarbejdet mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne samt lettelse af udlevering mellem medlemsstaterne. Endelig fremgår det af TEU artikel 34, stk. 2, litra c), at Rådet på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen med enstemmighed kan vedtage afgørelser i overensstemmelse med målsætningerne i TEU afsnit VI, uden at de dog indebærer nogen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Forslaget til hovedforordning er fremsat med hjemmel i TEF, særlig artikel 62, nr. 2), litra a), og artikel 66. Af TEF artikel 62, nr. 2), litra a), fremgår det, at Rådet efter fremgangsmåden i TEF artikel 67 vedtager foranstaltninger vedrørende passage af medlemsstaternes ydre grænser, hvori der fastlægges standarder og procedurer, som medlemsstaterne skal følge ved udøvelsen af personkontrol ved disse grænser. Af TEF artikel 66 fremgår det, at Rådet efter fremgangsmåden i TEF artikel 67 træffer foranstaltninger til at sikre samarbejde mellem de kompetente tjenester i medlemsstaternes administrationer på de områder, der er omfattet af TEF afsnit IV, og mellem disse tjenester og Kommissionen.

Endelig er forslaget til forordning vedrørende motorkøretøjsregistreringsmyndigheder fremsat med hjemmel i TEF, særlig artikel 71. Af TEF artikel 71 fremgår det bl.a. af bestemmelsens stk. 1, litra d), at Rådet efter fremgangsmåden i TEF artikel 251 og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget fastsætter formålstjenlige bestemmelser med henblik på gennemførelsen af TEF artikel 70 om en fælles transportpolitik.

Den samtidige fremsættelse af forslaget til rådsafgørelsen i medfør af TEU afsnit VI og forslaget til hovedforordningen i medfør af TEF afsnit IV skal ses i sammenhæng med, at SIS II har betydning dels for det fællesskabsretlige samarbejde om visum, asyl og indvandring mv. (TEF afsnit IV), dels for det mellemstatslige samarbejde på det politimæssige og strafferetlige område (TEU afsnit VI). Endelig fremsættes der som nævnt tillige et særskilt forordningsforslag om motorkøretøjsregistreringsmyndigheders adgang til visse oplysninger i SIS II under henvisning til det fællesskabsretlige samarbejde om transport (TEF afsnit V).

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling, der ved Amsterdam-traktaten er knyttet som bilag til TEU og TEF, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEF afsnit IV, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der vedtages i henhold til dette afsnit bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i forholdet til Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i TEF afsnit IV, træffer Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige lande.

I forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg med deltagelse af henholdsvis Norge og Island og Schweiz den 1.-2. december 2005 informerede Kommissionen Rådet om status vedrørende den tekniske udvikling af SIS II.

På rådsmødet den 21. februar 2006 orienterede formandskabet om sine overvejelser vedrørende den videre behandling af det retlige grundlag for SIS II og om den tekniske udvikling af systemet.

Det forventes, at Rådet på det kommende rådsmøde på ny vil blive orienteret om status for arbejdet med udviklingen af SIS II samt om resultatet af det første møde i den højniveau-gruppe, som Rådet har oprettet på området.

2. Indhold

Kommissionen har som nævnt fremlagt forslag til tre retsakter, der tilsammen skal udgøre retsgrundlaget for SIS II: en rådsafgørelse og en (hoved-)forordning om oprettelse, drift og brug af SIS II samt en forordning om adgang til SIS II for de tjenester i medlemsstaterne, der har ansvaret for udstedelse af registreringsattester for motorkøretøjer.

En stor del af bestemmelserne i rådsafgørelsen og hovedforordningen er identiske, idet de er relevante for begge dele af retsgrundlaget for SIS II. Disse bestemmelser beskrives derfor under ét nedenfor under pkt. 2.1. Herudover findes der en række særlige bestemmelser i såvel rådsafgørelsen som hovedforordningen, som vil blive behandlet nedenfor under henholdsvis pkt. 2.2. og pkt. 2.3. Endelig indeholder forordningen vedrørende motorkøretøjsregistreringsmyndigheder specifikke bestemmelser for disse myndigheders adgang til visse kategorier af oplysninger indberettet i medfør af rådsafgørelsen, jf. beskrivelsen under pkt. 2.4.

De foreslåede regler om SIS II bygger i vidt omfang på Schengen-konventionens eksisterende regler om SIS. I det omfang de foreslåede bestemmelser indholdsmæssigt svarer til de gældende bestemmelser, vil der i det følgende alene blive henvist til disse.

2.1. Fællesbestemmelser i rådsafgørelsen og hovedforordningen

2.1.1. Bestemmelser, der indholdsmæssigt svarer til Schengen-konventionens bestemmelser

- *Rådsforordningens og hovedforordningens artikel 1, som indeholder en fælles beskrivelse af oprettelsen af SIS II og det generelle formål med systemet, svarer indholdsmæssigt til Schengen-konventionens artikel 92(1) og 93.*
- *Rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 6, hvorefter hver medlemsstat, for egen regning og risiko, opretter og driver sit nationale system, svarer indholdsmæssigt til konventionens artikel 92(2).*
- *Rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 7 fastslår, at hver medlemsstat skal udpege et nationalt SIS II kontor, som skal have det overordnede ansvar for medlemsstatens nationale system, og gennem hvilken medlemsstaten skal foretage sine indberetninger, samt et såkaldt SIRENE-kontor, som skal sikre udvekslingen af supplerende oplysninger samt kontrollere kvaliteten af de oplysninger, der indlæses i SIS II. Denne bestemmelse svarer i det væsentlige til bestemmelserne i Schengen-konventionens artikel 92(4) og ar-*

tikel 108.

- Rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 8, hvorefter supplerende oplysninger udveksles i overensstemmelse med den såkaldte SIRENE-håndbog ved hjælp af kommunikationsinfrastrukturen, svarer indholdsmæssigt til bestemmelsen i konventionens art. 92(4), der dog ikke indeholder nogen eksplicit henvisning til SIRENE-håndbogen.
- Efter rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 14 B er det den indberettende medlemsstat, som undersøger, om det pågældende tilfælde er så vigtigt, at indberetningen bør optages i SIS II. Bestemmelsen svarer til Schengen-konventionens artikel 94(1), 2. pkt.
- Rådsafgørelsens artikel 42 og hovedforordningens artikel 23, hvorefter en medlemsstat kan bevare SIS II oplysninger, i forbindelse med hvilke, der er truffet foranstaltninger på medlemsstatens område samt oplysninger om en indberetning, som den pågældende medlemsstat har foretaget i SIS II, i sine nationale registre, svarer indholdsmæssigt til bestemmelserne i Schengen-konventionens artikel 112 A og artikel 113 A.
- Efter rådsafgørelsens artikel 42 A og hovedforordningens artikel 23 A finder den indberettende medlemsstats nationale lovgivning anvendelse på oplysningerne i medlemsstatens nationale del, for så vidt fællesskabslovgivningen ikke fastsætter særlige bestemmelser. Dette svarer til, hvad der i dag gælder inden for rammerne af Schengen-konventionen, jf. dennes artikel 104(2).
- Rådsafgørelsens artikel 50 og hovedforordningens artikel 28 om en persons ret til indsigt i oplysninger om den pågældende, samt ret til at få rettet eller slettet ukorrekte eller ulovligt indberettede oplysninger, svarer til bestemmelserne i konventionens artikel 109 og 110.
- Rådsafgørelsens artikel 52 og hovedforordningens artikel 30 om retten til at indbringe spørgsmålet om indberetning for en domstol eller en anden kompetent myndighed med påstand om rettelse eller sletning af oplysningerne, aktindsigt eller skadeserstatning svarer til konventionens artikel 111.

2.1.2. Bestemmelser, der indebærer ændringer i Schengen-konventionens bestemmelser

- Af artikel 5 i rådsafgørelsen og hovedforordningen fremgår det, at udgifterne i forbindelse med oprettelsen, driften og vedligeholdelsen af det centrale system og kommunikationsinfrastrukturen afholdes over EU's budget, mens medlemsstaterne selv afholder ud-

gifter til udvikling og drift af deres respektive nationale systemer. Betalingerne til det centrale system er hidtil blevet dækket via medlemsstatsbidrag, jf. konventionens artikel 92, stk. 3, sammenholdt med artikel 119.

- Ifølge rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 11 påser medlemsstaterne, at enhver adgang til og udveksling af personoplysninger med det centrale system eller i nationale kopier heraf registreres i det nationale system, med henblik på at kontrollere søgningens og databehandlingens lovlighed. Disse registreringer skal navnlig indeholde angivelse af indberetningens hidtidige forløb, dato og tidspunkt for overførslen af oplysninger, oplysninger anvendt til søgningen, de overførte oplysninger samt navn på myndigheden og den person, der er ansvarlig for behandlingen af oplysningerne. Denne logningsforpligtelse går videre end Schengen-konventionens artikel 103, hvorefter medlemsstaterne skal påse, at enhver overførsel af personoplysninger registreres i det nationale system.
- Det fremgår af rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 14 A, at SIS II udelukkende indeholder de kategorier af oplysninger, der meddeles af medlemsstaterne og som er nødvendige til opfyldelse af de formål, der følger af henholdsvis rådsafgørelsens artikel 15, 23, 27, 31 og 35 og hovedforordningens artikel 15. Det er således kun en række nærmere angivne oplysninger om personer, der kan medtages i indberetninger. Det drejer sig om: efternavn(e), fornavn(e), fødselsnavn, tidligere anvendte navne, eventuelle kaldenavne, særlige fysiske kendetegn af objektiv og blivende karakter, fødselsdato, fødested, køn, fotografier, fingeraftryk, nationalitet(er), om vedkommende er bevæbnet, voldelig eller er flygtet, indberetningsgrund, den indberettende myndighed, en henvisning til beslutningen om indberetningen, oplysninger om forholdsregler, samt en henvisning til andre indberetninger, der er behandlet i SIS II. Den foreslåede bestemmelse svarer til Schengen-konventionens artikel 94(1) og (3) med den væsentlige ændring, at det fremover skal være muligt at medtage biometriske oplysninger (fotografi og fingeraftryk) i SIS II.

2.1.3. Bestemmelser, der er nye i forhold til Schengen-konventionen

- Rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 2 beskriver de to retsakters respektive anvendelsesområder. Af rådsafgørelsens artikel 2 fremgår det, at rådsafgørelsen fastsætter betingelser og procedurer for behandling af indberetninger og uddybende oplysninger i SIS II til brug i det politimæssige og strafferetlige samarbejde. Tilsvarende følger det af hovedforordningens artikel 2, at hovedforordningen fastsætter betingelser og procedurer for behandling af indberetninger vedrørende tredjelandstatsborgere til SIS II med henblik på at nægte dem indrejse i medlemsstaternes område.
- Rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 3 indeholder en række definitioner. Det følger heraf, at en "indberetning" er et sæt oplysninger, der indlæses i SIS II for at sætte de kompetente myndigheder i stand til at identificere en person eller genstand med henblik på at træffe en særlig foranstaltning. "Supplerende oplysninger" er oplysninger, der ikke lagres i SIS II, men som har tilknytning til indberetninger i SIS II og som udveksles for at gøre det muligt for medlemsstaterne at konsultere og informere hinanden, mens "uddybende oplysninger" er oplysninger, der er lagret i SIS II og har tilknytning til indberetninger. For så vidt angår begreberne "behandling af personoplysninger", "behandling" og "personoplysninger" henvises der til definitionerne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger. Herudover fremgår det af hovedforordningens artikel 3, at "tredjelandstatsborgere" skal forstås som personer, der ikke er EU-borgere i TEF artikel 17, stk. 1's forstand.
- I rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 4 beskrives først SIS II's tekniske struktur. Det fremgår, at SIS II består af en national del i hver enkelt medlemsstat, et centralt system, der består af en teknisk støttefunktion, som indeholder referencedatabasen for SIS II, samt en ensartet national grænseflade og en kommunikationsinfrastruktur mellem støttefunktionen og den nationale grænseflade.

Dernæst beskrives i samme artikel SIS II's driftsmåde. SIS II-oplysninger søges således via den nationale del, der kan indeholde en datafil, som indeholder en fuldstændig eller delvis kopi af referencedatabasen for SIS II.

Det centrale system, der står for tilsyn og forvaltning ligger i Strasbourg (Frankrig) og et centralt backup-system findes i Sankt Johann (Østrig). Det centrale system stiller de tjenester til rådighed, som er nødvendige for ajourføring af og søgninger i referencedatabasen for SIS II. Herudover sørger det centrale system for online-ajourføring af de nationa-

le kopier samt synkronisering og sammenhæng mellem de nationale kopier og reference-databasen for SIS II.

- *Det følger af rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 9, at medlemsstaterne ved oprettelsen af deres nationale system skal overholde de relevante procedurer, for at sikre en hurtig og effektiv overførsel af oplysninger, hvilket svarer til Schengen-konventionens artikel 92 (2). Herudover forpligtes de medlemsstater, der anvender en national kopi, til at sikre, at en søgning i den nationale kopi medfører samme resultat som en søgning i den centrale database.*
- *Ifølge rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 10, pålægges medlemsstaterne en række forpligtelser vedrørende sikkerhed og fortrolighed omkring SIS II og oplysningerne heri. Disse forpligtelser svarer i det væsentlige til det, der i dag gælder i forhold til oplysninger i SIS, jf. Schengen-konventionens artikel 118(1). Som noget nyt følger det imidlertid af bestemmelserne, at alle personer og organer, der skal arbejde med oplysninger fra SIS II eller med supplerende oplysninger, skal være underlagt regler om tavshedspligt i medfør af den relevante medlemsstats nationale lovgivning. Denne pligt fortsætter med at bestå, efter de pågældende personer er fratrådt deres stilling.*
- *Rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 11 A fastsætter regler om, at myndigheder med adgang til SIS II skal føre intern kontrol med overholdelse af reglerne i rådsafgørelsen og hovedforordningen, og regelmæssigt indsende indberetninger til den nationale datatilsynsmyndighed og samarbejde med denne.*
- *Efter rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 11 B skal personale, som skal behandle oplysninger, der opbevares i SIS II, forudgående uddannes i datasikkerhed og reglerne om databeskyttelse.*
- *Rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 11 C forpligter medlemsstaterne til, sammen med deres nationale databeskyttelsesmyndighed, at udvikle en informationspolitik over for offentligheden vedrørende SIS II.*
- *Ifølge artikel 12 i rådsafgørelsen og hovedforordningen skal en forvaltningsmyndighed være ansvarlig for den operationelle forvaltning af den centrale SIS II, mens Kommissionen skal have ansvaret for den operationelle forvaltning af kommunikationsinfrastrukturen. I en overgangsperiode, før forvaltningsmyndigheden overtager forvaltningen af den centrale SIS II, varetages denne af Kommissionen, der dog kan vælge at uddelegere denne opgave til en kompetent national myndighed, efter nærmere angivne kriterier.*

- Ifølge artikel 13 i rådsafgørelsen og hovedforordningen er den forvaltningsmyndighed, der har ansvaret for den operationelle forvaltning af det centrale system, underlagt de samme krav om sikkerhed og fortrolighed, som efter artikel 10 om medlemsstaternes forvaltning af de nationale systemer.
- Efter rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 14 påser forvaltningsmyndigheden, at enhver adgang til og udveksling af personoplysninger inden for det centrale system registreres på centralt niveau, med henblik på at kontrollere søgningens og databehandlingen lovlighed. Registreringerne skal indeholde de samme oplysninger, som efter artikel 11 skal registreres på nationalt niveau.
- Rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 14 AA indeholder en bestemmelse, hvorefter Kommissionen er ansvarlig for etableringen af en informationskampagne, der oplyser offentligheden om SIS II, herunder bl.a. om systemets formål og indhold, om hvilke myndigheder, der har adgang, samt om enkeltpersoners rettigheder.
- Efter rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 14 C kan fotografier og fingeraftryk kun indberettes i SIS II efter en særlig kvalitetskontrol og de skal kun kunne anvendes til at bekræfte identiteten på en person, der er fundet som følge af en alfanumerisk søgning i SIS II.
- Det følger af rådsafgørelsens og hovedforordningens artikel 14 D, at en indberetning ikke kan finde sted uden en henvisning til den afgørelse, der ligger til grund for indberetningen.
- Rådsafgørelsens artikel 40 og hovedforordningens artikel 21, der indeholder de nærmere regler for behandling af SIS II-oplysninger, svarer indholdsmæssigt til bestemmelserne i Schengen-konventionens artikel 102, med følgende tilføjelser:
 - Kopiering til tekniske forhold, der fører til offline-databaser, skal ophøre et år efter, at visuminformationssystemet (VIS) og dets kommunikationsinfrastruktur er sat i drift.
 - Der må kun gives adgang til SIS II-oplysninger inden for rammerne af den nationale myndigheds beføjelser og til behørigt autoriseret personale.
 - Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse offentliggør årligt, på baggrund af indberetninger fra medlemsstaterne, en liste over nationale myndigheder med tilladelse til direkte søgning i SIS II.

- *Rådsafgørelsens artikel 43 og hovedforordningens artikel 24, som regulerer spørgsmålet om kvaliteten af de oplysninger, der behandles i SIS II samt indberetningernes kompatibilitet, svarer indholdsmæssigt til bestemmelserne i Schengen-konventionens artikel 105, 106 og 107, med følgende tilføjelser:*
 - *Der fastsættes en 10-dages frist for en medlemsstat, der er i besiddelse af dokumentation, der lader formode, at en oplysning er ukorrekt eller ulovligt indberettet, til at meddele dette til den indberettende medlemsstat.*
 - *Hvis medlemsstaterne ikke inden to måneder er nået til enighed om, hvorvidt en oplysning skal rettes eller slettes, forelægger den medlemsstat, der ikke har indberettet oplysningen, sagen for Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, der fungerer som mægler sammen med de nationale tilsynsmyndigheder.*
 - *Medlemsstaterne udveksler supplerende oplysninger, hvis en person hævder ikke at være den, der er eftersøgt i en indberetning.*
- *Efter rådsafgørelsens artikel x og hovedforordningens artikel 24 A, skal medlemsstaterne, inden der foretages en indberetning, udveksle supplerende oplysninger med henblik på at kunne sondre mellem indberetninger i SIS II vedrørende personer med samme kendetegn. Udveksling af supplerende oplysninger finder sted via de nationale SIRENE-kontorer i henhold til en nærmere beskrevet fremgangsmåde.*
- *Rådsafgørelsens artikel 45 og hovedforordningens artikel 25 har til formål at mindske forvekslingsrisikoen mellem personer, der reelt er omfattet af en indberetning, og personer, hvis identitet er blevet misbrugt. I sådanne tilfælde skal den medlemsstat, der oprindeligt indlæste indberetningen, med samtykke fra den person, hvis identitet er blevet misbrugt, tilføje oplysninger vedrørende sidstnævnte i indberetningen. De uddybende oplysninger må udelukkende anvendes til at sondre mellem de nævnte personer eller til at give den person, hvis identitet er blevet misbrugt, mulighed for at bevise sin identitet. Som uddybende oplysninger må kun efternavn(e), fornavn(e), eventuelle kaldenavne, særlige fysiske kendetegn af objektiv og blivende karakter, fødselsdato, fødested, køn, fotografier, fingeraftryk, nationalitet(er) og identitetsdokumenters nummer og udstedelsesdato angives. De uddybende oplysninger efter denne bestemmelse skal slettes samtidig med indberetningen eller tidligere, hvis den person, hvis identitet er blevet misbrugt, anmoder herom. Adgangen til de uddybende oplysninger er begrænset til de myndigheder, der har adgang til den pågældende indberetning, og kun med henblik på at undgå fejlagtig identifikation.*

- Ifølge rådsafgørelsens artikel 46 og hovedforordningens artikel 26 kan en medlemsstat sammenkoble indberetninger, den selv foretager i SIS II, når der er et klart operationelt behov herfor. Sammenkoblingen skal ske i overensstemmelse med national lovgivning. Virkningen af sammenkoblingen er at skabe en forbindelse mellem de pågældende indberetninger. Derimod påvirker sammenkoblingen ikke de foranstaltninger, der skal træffes på grundlag af hver enkelt indberetning eller det tidsrum, hvori indberetningerne bevarer, ligesom den ikke påvirker retten til adgang til SIS II. Myndigheder, der ikke har ret til at få adgang til bestemte kategorier af indberetninger har således heller ikke adgang til at se sammenkoblingen til disse kategorier. Når en medlemsstat finder, at det er i strid med dens nationale ret eller internationale forpligtelser, at en anden medlemsstat sammenkobler indberetninger, kan den træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre, at der ikke er adgang til de sammenkoblede indberetninger fra dens område.
- Det fremgår af rådsafgørelsens artikel 47 og hovedforordningens artikel 27, at de nationale SIRENE-kontorer, for at støtte udvekslingen af supplerende oplysninger, bevarer en henvisning til de afgørelser, der giver anledning til en indberetning. Herudover indeholder bestemmelserne regler om opbevaring af supplerende oplysninger, som svarer til reglerne i Schengen-konventionens artikel 112 A og 113 A.
- Efter rådsafgørelsens artikel 47 A og hovedforordningens artikel 27 A er behandling af følsomme kategorier af oplysninger, jf. artikel 8, stk. 1, i persondatadirektivet, ikke tilladt.
- Det følger af rådsafgørelsens artikel 53 og rådsafgørelsens artikel 31, at de nationale databeskyttelsesmyndigheder uafhængigt skal overvåge lovligheden af behandlingen af SIS II personoplysninger på eller fra deres område. Databeskyttelsesmyndigheden skal bl.a. sikre, at der mindst hvert fjerde år foretages en revision af databehandlingsaktiviteterne i den nationale del.
- Efter rådsafgørelsens artikel x og hovedforordningens artikel 31 A overvåger Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse den centrale forvaltningsmyndigheds behandling af SIS II personoplysninger. Den Europæiske tilsynsførende for Databeskyttelse sikrer, at der mindst hvert fjerde år foretages en revision af forvaltningsmyndighedens databehandlingsaktiviteter. Revisionsrapporten sendes til Europaparlamentet, Rådet, Kommissionen og de nationale tilsynsmyndigheder.

- *Det følger af rådsafgørelsens artikel x og hovedforordningens artikel 31 B, at de nationale tilsynsmyndigheder og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse skal samarbejde aktivt og at de i fællesskab har ansvaret for tilsynet med SIS II.*
- *Rådsafgørelsens artikel x og hovedforordningens 31 C fastslår, at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse skal have adgang til at føre kontrol med databehandlingsaktiviteter foretaget af en medlemsstat som led i dennes operationelle forvaltning af CS-SIS i en overgangsperiode, jf. hovedforordningens artikel 12.*
- *Rådsafgørelsens artikel 54 og hovedforordningens artikel 32, indeholder regler om medlemsstaternes erstatningsansvar som følge af skader voldt i forbindelse med brugen af N.SIS. II. Disse regler svarer til bestemmelserne i Schengen-konventionens artikel 116. Som noget nyt indeholder bestemmelsen endvidere regler om medlemsstaternes ansvar for eventuelle skader forårsaget på SIS II som følge af manglende overholdelse af deres forpligtelser.*
- *Efter rådsafgørelsens artikel 55 og hovedforordningens artikel 33 sikrer medlemsstaterne, at misbrug af SIS II-oplysninger straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen, og virker afskrækkende i overensstemmelse med national ret.*

2.2. Særlige bestemmelser i rådsafgørelsen

2.2.1. Bestemmelser, der indholdsmæssigt svarer til Schengen-konventionens bestemmelser

- *Rådsafgørelsens artikel 15, hvorefter oplysninger om eftersøgte personer, der begæres anholdt med henblik på overgivelse på grundlag af en europæisk arrestordre eller med henblik på udlevering optages i SIS II efter anmodning fra den indberettende medlemsstats retlige myndigheder, svarer til reglen i Schengen-konventionens artikel 95(1).*
- *Rådsafgørelsens artikel 20, hvorefter en anmodning om anholdelse, der ikke kan efterleves, skal behandles som en anmodning om meddelelse af den pågældende persons opholdssted, svarer til Schengen-konventionens art. 95(5).*
- *Rådsafgørelsens artikel 23 og artikel 26 om indberetninger vedrørende forsvundne personer med henblik på beskyttelse eller forebyggelse af trusler svarer indholdsmæssigt til bestemmelsen i Schengen-konventionens artikel 97.*

- *Rådsafgørelsens artikel 27 og artikel 30 om indberetninger om personer, som eftersøges med henblik på at yde bistand i forbindelse med retsforfølgning svarer til bestemmelsen i konventionens artikel 98.*
- *Rådsafgørelsens artikel 31 og artikel 32 om indberetninger om personer og genstande med henblik på diskret overvågning eller målrettet kontrol svarer til bestemmelsen i konventionens artikel 99.*
- *Rådsafgørelsens artikel 35 og artikel 36 om indberetninger om genstande, der eftersøges med henblik på beslaglæggelse eller som bevismidler i en straffesag, svarer til konventionens artikel 100.*
- *Rådsafgørelsens artikel 37 om nationale myndigheders adgang til oplysninger i SIS II og ret til søgning direkte eller i en kopi af oplysningerne i CS-SIS II svarer til konventionens artikel 101(1) og (3).*
- *Rådsafgørelsens artikel 37 A, der omhandler Europols adgang til oplysninger, der er indberettet i SIS II i medfør af reglerne i rådsafgørelsens artikel 15, 31 og 35, svarer til Schengen-konventionens artikel 101 A.*
- *Rådsafgørelsens artikel 37 B om adgang for Eurojusts nationale medlemmer til oplysninger optaget i SIS II i medfør af rådsafgørelsens artikel 15 og 27 svarer til bestemmelsen i konventionens artikel 101 B.*

2.2.2. Bestemmelser, der indebærer ændringer i Schengen-konventionens bestemmelser

- *Rådsafgørelsens artikel 38 om opbevaringsperioden for indberetninger svarer til bestemmelsen i Schengen-konventionens artikel 112 og 113, med den ændring at fristen for at varsle en planlagt sletning af oplysninger er forlænget fra en til fire måneder.*

2.2.3. Bestemmelser, der er nye i forhold til Schengen-konventionen

- *Ifølge rådsafgørelsens artikel 14 B kan en medlemsstat, der finder, at en indberetning i overensstemmelse med rådsafgørelsens artikel 15, 23 eller 31 ikke er forenelig med dens nationale lovgivning, internationale forpligtelser eller væsentlige nationale hensyn, forsyne indberetningen med en påtegning om, at de foranstaltninger, der er knyttet hertil ikke vil blive iværksat på den pågældende medlemsstats område. Bestemmelserne herom svarer indholdsmæssigt til bestemmelserne i Schengen-konventionens artikel 94(4) og*

95(4). For at sætte medlemsstaterne i stand til at afgøre, om de skal indsætte en påtegning, indeholder bestemmelserne som noget nyt regler om automatisk besked til medlemsstaterne om nye indberetninger, der er foretaget i overensstemmelse med artikel 15 og om uddybende oplysninger efter artikel 16. For så vidt angår indberetninger efter artikel 23 eller 31, skal den indberettende medlemsstat informere de øvrige medlemsstater herom via en udveksling af supplerende oplysninger.

- Efter rådsafgørelsens artikel 14 C kan påtegninger, der forbyder anholdelse med henblik på overgivelse, kun indsættes i tilknytning til artikel 15, hvis den kompetente myndighed i henhold til national lovgivning har afvist at efterkomme en europæisk arrestordre, fordi der foreligger en grund til at afslå fuldbyrdelse.
- Efter rådsafgørelsens artikel 16 angives, hvilke uddybende oplysninger der obligatorisk skal indlægges i SIS II i forbindelse med indberetninger ifølge artikel 15. Det drejer sig om oplysninger om den pågældende persons identitet og nationalitet, om den indberettende retlige myndighed, om den bagvedliggende eksigible retsafgørelse, om den strafbare handling og omstændighederne omkring denne, om den relevante nationale lovgivning og den idømte straf eller strafferammen for den strafbare handling samt om eventuelle andre konsekvenser af den strafbare handling. Den indberettende myndighed kan herudover vælge at indlæse en oversættelse af disse uddybende oplysninger til et eller flere af EU's officielle sprog.
- Af rådsafgørelsens artikel 17 fremgår det, at i de tilfælde, hvor en person begæres anholdt med henblik på overgivelse på grundlag af en europæisk arrestordre, skal den indberettende medlemsstat ud over de oplysninger, som er omhandlet i artikel 16, indlæse en kopi af den originale europæiske arrestordre i SIS II. Medlemsstaten kan desuden vælge at indlæse en oversættelse af oplysningerne og/eller den originale arrestordre til et eller flere af EU's officielle sprog.
- Det følger af rådsafgørelsens artikel 22, at i tilfælde hvor rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre finder anvendelse, udgør en indberetning til SIS II efter artikel 15 sammen med de uddybende oplysninger, der er omhandlet i artikel 16 og 17, en europæisk arrestordre udstedt i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 9, stk. 3.

2.3. Særlige bestemmelser i hovedforordningen

2.3.1. Bestemmelser, der indholdsmæssigt svarer til Schengen-konventionens bestemmelser

- *Hovedforordningens artikel 17 og artikel 17 A, der indeholder regler om nationale myndigheders adgang til oplysninger indberettet i SIS II i medfør af artikel 15, svarer indholdsmæssigt til den gældende bestemmelse i Schengen-konventionens artikel 101(1-3).*

2.3.2. Bestemmelser, der indebærer ændringer i Schengen-konventionens bestemmelser

- *Hovedforordningens artikel 15 fastsætter betingelserne for optagelse af tredjelandstatsborgere i SIS II med henblik på at nægte dem indrejse eller ophold. I forhold til de gældende betingelser, der findes i Schengen-konventionens artikel 96, indebærer den foreslåede bestemmelse ændringer på følgende punkter:*
 - *En afgørelse om indberetning, der er truffet af en administrativ myndighed, skal kunne appelleres i overensstemmelse med den indberettende medlemsstats nationale lovgivning.*
 - *Opregningen af situationer, hvor en tredjelandstatsborger formodes at udgøre en trussel for den offentlige orden eller sikkerhed, omfatter fremover en henvisning til tilfælde, hvor der er begrundet mistanke om at den pågældende har begået strafbare handlinger omfattet af artikel 2, stk. 2, i Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre (den såkaldte "positiv-liste") samt tilfælde, hvor den pågældende er omfattet af en restriktiv foranstaltning med henblik på at forhindre indrejse eller gennemrejse i medlemsstaternes område, jf. TEU artikel 15, herunder foranstaltninger, hvorved der gennemføres et rejseforbud udstedt af FN's sikkerhedsråd.*
 - *Beslutningen om at indberette en tredjelandstatsborger efter artikel 15 skal træffes på grundlag af en individuel vurdering, som skal dokumenteres.*
 - *Afgørelser vedrørende tredjelandstatsborgere, som er omfattet af retten til fri bevægelighed jf. direktiv 2004/38/EF om unionsborgere og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, træffes i overensstemmelse med den lovgivning, der er vedtaget som led i gennemførelsen af dette direktiv.*

2.3.3. Bestemmelser, der er nye i forhold til Schengen-konventionen.

- *Ifølge hovedforordningens artikel 20 bevares personoplysninger, der er optaget i SIS II i medfør af artikel 15, kun så længe, det er nødvendigt for at opfylde det formål, af hensyn til hvilket de blev givet. Senest tre år efter optagelsen skal den indberettende medlemsstat undersøge, om det er nødvendigt at bevare dem. Denne bestemmelse svarer til konventi-*

onens artikel 112(1). Den enkelte medlemsstat kan dog fastsætte kortere revisionsfrister i overensstemmelse med national ret.

Som noget nyt slettes indberetninger automatisk tre år efter de er indlæst i CS-SIS. Fire måneder før den planlagte sletning informeres medlemsstaterne herom. Indberetninger i medfør af artikel 15, som vedrører en person, der har opnået statsborgerskab i en medlemsstat, skal slettes så snart den medlemsstat, der har indberettet den pågældende bliver opmærksom herpå.

- *Det fremgår af hovedforordningens artikel 20 A, at den indberettende medlemsstat inden udløbet af undersøgelsesfristen kan beslutte at bevare indberetningen, hvis dette ud fra en konkret vurdering skønnes nødvendigt af hensyn til varetagelse af de formål, der ligger til grund for indberetningen. Enhver forlængelse af opbevaringsperioden skal meddeles til CS-SIS.*

2.4. Motorkøretøjsforordningen

- *Ifølge artikel 1 i forordningen vedrørende motorkøretøjsregistreringsmyndigheder skal de tjenester i medlemsstaterne, der har ansvaret for udstedelse af registreringsattester for motorkøretøjer, have adgang til oplysningerne indberettet i SIS II i overensstemmelse med rådsafgørelsens artikel 35, stk. 1, litra a), b) og f), udelukkende med henblik på at kontrollere, om køretøjer, der ønskes registreret, er stjålet, ulovligt handlet eller forsvundet. Motorkøretøjsregistreringsmyndighederne vil dermed få adgang til oplysninger om visse motorkøretøjer, både, luftfartøjer, visse trailere, campingvogne, industrielt udstyr, påhængsmotorer, containere, registreringsattester og nummerplader, der er stjålne, ulovligt handlede eller forsvundet. De vil endvidere få adgang til oplysninger om beskadigede registreringsattester og nummerplader.*

Adgangen til oplysningerne er underlagt national lovgivning, idet det dog udtrykkeligt angives, at statslige tjenester skal have ret til direkte søgning i oplysningerne i SIS II. Derimod skal ikke-statslige tjenester kun have adgang til oplysningerne via en af de i rådsafgørelsens artikel 37 nævnte myndigheder, dvs. politi-, grænse- og toldmyndigheder samt de nationale retsmyndigheder.

Bestemmelserne i motorkøretøjsforordningen svarer indholdsmæssigt til de ændringer i Schengen-konventionen, som er gennemført ved Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 1160/2005 af 6. juli 2005.

3. Gældende dansk ret

Bestemmelserne vedrørende Schengen-informationssystemet (SIS) findes i Schengenkonventionens afsnit IV (artikel 92-119), der er gennemført i dansk ret ved lov nr. 418 af 10. juni 1997 med senere ændringer.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Der er som nævnt alene lagt op til et orienteringspunkt, som i sig selv ikke giver anledning til lovgivningsmæssige eller statsfinansielle overvejelser. Gennemførelse af SIS II vil imidlertid have statsfinansielle konsekvenser og formentlig også lovgivningsmæssige konsekvenser.

For så vidt angår udgifterne til udvikling af drift af SIS II er der afsat 156 mio. euro på EU-budgettet til den centrale del af SIS II. Det danske bidrag vil være omkring 3,1 mio. euro.

Med hensyn til den nationale del af systemet vurderer Rigspolitichefen i sit høringssvar – på et meget foreløbigt grundlag – at de samlede omkostninger til DK's tilslutning til SIS II vil udgøre ca. 20-25 mio. kr.

5. Høring

Kommissionen har som nævnt udarbejdet forslag til tre retsakter, der tilsammen skal udgøre retsgrundlaget for SIS II. Forslagene har været sendt i sædvanlig høring. Under hensyn til at sagen alene forelægges Rådet til orientering, er høringssvarene ikke medtaget i det foreliggende notat.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side vil man tage orienteringen til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Der foreligger endnu ikke udtalelse fra Europa-Parlamentet vedrørende forslagene til SIS II-retsakter.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *11. april 2006*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Rådsforordningen og rådsafgørelsen om udbygning af SIS II blev forelagt for Folketingets partier forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 6.-7. december 2001. Aktuelle notater blev oversendt til Folketingets partier den 29. november 2001. Aktuelle notater blev efterfølgende oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg henholdsvis den 4. og 10. december 2001.

Rådets konklusioner vedrørende SIS II blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) og mødet i Det Blandede Udvalg den 13.-14. juni 2002.

Rådets konklusioner vedrørende SIS II blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 5.-6. juni 2003.

Rådets konklusioner om placering, ledelse og finansiering af SIS II blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 29.-30. april 2004.

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 21. februar 2006.

Dagsordenspunkt 12: Menneskehandel

Nyt notat.

Resumé

På rådsmødet den 1.-2. december 2005 godkendte Rådet (retlige og indre anliggender) en handlingsplan om bedste praksis, standarder og procedurer for at forebygge og bekæmpe menneskehandel. Det forventes, at formandskabet og Kommissionen på rådsmødet den 27.-28. april 2006 vil orientere om status med hensyn til implementering af denne handlingsplan. På rådsmødet forventes det endvidere, at Europol vil orientere om sin virksomhed på området, samt at der vil ske en fremlæggelse af de anbefalinger, der blev fastlagt i forbindelse med AGIS 2005-projektet: Uddannelsesprogram for de retshåndhævelsesmyndigheder, der er ansvarlige for bekæmpelse af menneskehandel for så vidt angår børn/mindreårige. Endelig forventes det, at der vil blive fremlagt et udkast til rådskonklusioner om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel i forbindelse med store internationale begivenheder, herunder sportsbegivenheder. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen, som heller ikke vurderes at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at forelægge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for initiativer, der kan medvirke til at bekæmpe menneskehandel, og fra dansk side agter man at tage de forskellige præsentationer mv. til efterretning samt støtte op om rådskonklusionerne.

1. Baggrund

I det såkaldte Haag-program om et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er godkendt af Det Europæiske Råd den 4. november 2005, opfordres Kommissionen og Rådet til - med henblik på at udvikle fælles standarder, bedste praksis og procedurer for at forebygge og bekæmpe menneskehandel – at udarbejde en handlingsplan på området i 2005.

Den 18. oktober 2005 fremlagde Kommissionen en meddelelse med titlen ”Bekæmpelse af menneskehandel – en integreret tilgang og et forslag til en handlingsplan” (KOM (2005)514). Den 19.-20. oktober 2005 afholdt det britiske formandskab, Kommissionen og Sverige en konference om menneskehandel i Bruxelles. I lyset heraf udarbejdede det britiske formandskab et udkast til en handlingsplan om bedste praksis, standarder og procedurer for at forebygge og bekæmpe menneskehandel. Denne handlingsplan blev godkendt af Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005.

Formandskabet og Kommissionen har nu taget de første skridt til implementering af handlingsplanen, herunder afholdelse af et AGIS-støttet projekt vedrørende et uddannelsesprogram for de

retshåndhævelsesmyndigheder der er ansvarlige for bekæmpelse af menneskehandel for så vidt angår børn/mindreårige.

Der er endvidere taget initiativ til udarbejdelse af et udkast til rådskonklusioner om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel i forbindelse med store internationale begivenheder, herunder sportsbegivenheder.

Det forventes, at formandskabet og Kommissionen på rådsmødet den 27.-28. april 2006 vil orientere om status med hensyn til implementering af denne handlingsplan. På rådsmødet forventes det endvidere, at Europol vil orientere om sin virksomhed på området, samt at der vil ske en fremlæggelse af de anbefalinger, der blev fastlagt i forbindelse med AGIS 2005-projektet: Uddannelsesprogram for de retshåndhævelsesmyndigheder, der er ansvarlige for bekæmpelse af menneskehandel for så vidt angår børn/mindreårige. Endelig forventes det, at der vil blive fremlagt et udkast til rådskonklusioner om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel i forbindelse med store internationale begivenheder, herunder sportsbegivenheder.

2. Indhold

Det forventes som anført, at Kommissionen og Formandskabet vil orientere om status vedrørende implementering af EU's handlingsplan om bedste praksis, standarder og procedurer for at forebygge og bekæmpe menneskehandel, herunder om hvilke forslag man har stillet til Task Forcen af Politichefer med henblik at bringe arbejdet med implementering af handlingsplanen videre.

Det østrigske formandskab m.fl. har – i relation til denne handlingsplan - lavet et AGIS-støttet projekt vedrørende et uddannelsesprogram for de retshåndhævelsesmyndigheder, der er ansvarlige for bekæmpelse af menneskehandel for så vidt angår børn/mindreårige. I forbindelse med dette projekt, blev der udarbejdet en "Bog om hjælpemidler til politifolk vedrørende bedste praksis i relation til at bekæmpe handel med børn", og som en del af denne bog, er der blevet udarbejdet en række anbefalinger. Anbefalingerne omhandler 1) generelle anbefalinger vedrørende sager med handel med børn, 2) anbefalinger om, hvilke indsatser der kan gøres for, at man bliver bedre til at identificere børn som ofre, herunder potentielle ofre, for menneskehandel, og at få henvist børnene til de relevante myndigheder eller lignende, hvor de kan få en passende hjælp og beskyttelse mv., 3) anbefalinger vedrørende fastlæggelse af identiteten og alderen på barnet, 4) anbefalinger vedrørende samarbejde på nationalt niveau, 5) anbefalinger vedrørende internationalt samarbejde, og endelig 6) anbefalinger vedrørende efterforskningsmetoder.

Det østrigske formandskab har endvidere fremlagt et udkast til rådskonklusioner om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel i forbindelse med store internationale begivenheder, her-

under sportsbegivenheder. I relation hertil anbefales det, at der sker en styrkelse af det analytiske arbejde, herunder trusselsvurderingerne vedrørende organiseret kriminalitet (OCTA), og af de støttefunktion som Europol yder. Derudover skal Europol, Eurojust, Frontex (Det Europæiske Græneagentur) og Task Forcen af Politichefen med jævne mellemrum drøfte emnet for at sikre et passende samarbejde. Det anbefales i den forbindelse, at medlemsstaterne samarbejder i videst muligt omfang i relation til at skaffe efterretninger og oplysninger med henblik på at få udarbejdet en trusselsvurdering, og at medlemsstaterne forpligter sig selv til at sende information til Europol, specielt når de har bidraget til en ”analysearbejdsfil” inden for et specielt emne. Endelig anbefales – under hensyntagen til Kommissionens evaluering af rammeafgørelsen af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel – at medlemsstaterne i deres straffelove skelner mellem menneskehandel og menneskesmugling, og at medlemsstaterne sikrer afsløring og retsforfølgning af sager om menneskehandel, og at der i den forbindelse tages hensyn til ofrenes behov for støtte og beskyttelse.

I relation til specifikke midler til bekæmpelse af menneskehandel i forbindelse med store internationale begivenheder, herunder sportsbegivenheder, anføres det i udkastet, at disse begivenheder har vist sig at bidrage til risikoen for en midlertidig forøgelse af omfanget af menneskehandel. Rådet hilser derfor de skridt, som Tyskland har taget i forbindelse med verdensmesterskaberne i fodbold i 2006 velkommen, og det noterer sig, at Tyskland vil afrapportere om sine erfaringer efter verdensmesterskaberne, således at de kan blive brugt til at udarbejde bedste praksis inden for området.

Formandskabet peger i den forbindelse på en række områder, hvor der vil kunne udformes bedste praksis.

3. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret, jf. herved at sagen som nævnt under punkt 4 ikke vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for initiativer, der kan medvirke til at bekæmpe menneskehandel, og fra dansk side agter man at tage de forskellige præsentationer mv. til efterretning samt støtte op om rådskonklusionerne.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 11. april 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et samlenotat om udkastet til handlingsplan om menneskehandel blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og til Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet den 1.-2. december 2005.

Anbefalingerne fra AGIS-programmet samt udkastet til rådskonklusioner har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Folketingets Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 13: Rammeafgørelse om deltagelse i en kriminel organisation

Revideret notat. Ændringerne er anført med kursiv.

Resumé

Kommissionen har fremlagt et forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af organiseret kriminalitet, som skal erstatte den gældende fælles aktion af 21. december 1998 om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater (98/733/RIA). Formålet med forslaget er at styrke den fælles indsats mod organiseret kriminalitet i EU, bl.a. gennem en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende strafbare handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation samt ved fastsættelse af mindstekrav til de strafferetlige sanktioner på området. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 forventes formandskabet at lægge op, at Rådet skal drøfte udkastet til rammeafgørelse med henblik på at nå til politisk enighed. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes i den nuværende udformning ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, ligesom det heller ikke skønnes at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side har man tidligere været skeptisk over for forslaget, som imidlertid er undergået sådanne ændringer, at man fra dansk side nu generelt ser positivt på forslaget.

1. Baggrund

Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog den 21. december 1998 en fælles aktion om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater (1998/733/RIA), som bl.a. pålagde medlemsstaterne at kriminalisere en række handlinger med forbindelse til deltagelse i kriminelle organisationer.

I meddelelse af 29. marts 2004 om visse foranstaltninger, der bør indføres til bekæmpelse af terrorisme og andre former for grov kriminalitet (KOM (2004) 221 endelig), fastslog Kommissionen, at der er behov for en yderligere styrkelse af EU's lovgivning vedrørende bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

Kommissionen foreslog bl.a., at der bør udarbejdes en rammeafgørelse til erstatning af den fælles aktion (1998/733/RIA), som kan sikre:

- en egentlig samordning af definitionen af strafbare handlinger i forbindelse med deltagelse i en kriminel organisation,

- indførelse af en særlig straf for ledelse af en kriminel organisation,
- fastsættelse af minimumssanktioner – både for fysiske og juridiske personer - for strafbare handlinger i forbindelse med deltagelse i en kriminel organisation,
- udarbejdelse af fælles regler om særlige skærpende og formildende omstændigheder på området,
- bedre samarbejde og koordination mellem medlemsstaternes retslige myndigheder vedrørende kriminelle organisationer, og
- bedre overensstemmelse mellem EU's lovgivning vedrørende kriminelle organisationer og FN's konvention af 15. november 2000 om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet (den såkaldte Palermo-konvention).

Kommissionen har i forlængelse heraf den 19. januar 2005 fremsat forslag til en rammeafgørelse om bekæmpelse af organiseret kriminalitet (KOM (2005) 6 endelig).

Forslaget er fremlagt under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Union (TEU), særlig artikel 29, hvoraf det fremgår, at Unionen har som mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og at dette mål bl.a. skal nås ved at forebygge og bekæmpe organiseret kriminalitet, artikel 31, stk. 1, litra e, hvoraf det fremgår, at det straffetretlige samarbejde mellem EU-landene bl.a. omfatter gradvis vedtagelse af foranstaltninger til fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for bl.a. organiseret kriminalitet samt artikel 34, stk. 2, litra b, hvoraf det fremgår, at Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen kan vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

På rådsmødet (retlige om indre anliggender) den 27.-28. april 2006 forventes formandskabet at lægge op, at Rådet skal drøfte udkastet til rammeafgørelse med henblik på at nå til politisk enighed.

2. Indhold

Formålet med forslaget er som nævnt ovenfor at styrke den fælles indsats mod organiseret kriminalitet i EU, bl.a. gennem en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende strafbare handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation samt ved fast-

sættelse af krav til de strafferetlige sanktioner på området.

Forslaget til rammeafgørelse har under luxembourgsk, britisk og østrigsk formandskab været behandlet på en række møder i Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet, ligesom det er blevet behandlet i Artikel 36-udvalget. Der er i forbindelse med disse møder fremkommet adskillige ændringsforslag til de enkelte bestemmelser i Kommissionens oprindelige forslag.

Udkastet til rammeafgørelse indeholder i den foreliggende udgave følgende bestemmelser:

Forslagets artikel 1 definerer en "kriminell organisation" som en struktureret sammenslutning af en vis varighed bestående af mere end to personer, der handler i forening med henblik på at begå strafbare handlinger, som kan straffes med en frihedsstraf eller en sikkerhedsforanstaltning af en maksimal varighed på mindst fire år eller en strengere straf, for direkte eller indirekte at opnå en økonomisk eller anden materiel fordel.

Det fremgår af bestemmelsen, at udtrykket "struktureret sammenslutning" omfatter en sammenslutning, der ikke er vilkårligt dannet med henblik på umiddelbart at begå en strafbar handling, hvis medlemmers roller ikke nødvendigvis er formelt defineret, hvis sammensætning ikke nødvendigvis er fast, og hvis struktur ikke nødvendigvis er nærmere fastlagt.

Artikel 2 fastsætter regler for, hvilke handlinger med forbindelse til deltagelse i *en kriminell organisation* som skal være strafbare i medlemsstaterne. Ifølge bestemmelsen skal hver medlemsstat træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at enten de typer handlinger i forbindelse med en kriminell organisation, der er omhandlet i *litra a*, eller den type handlinger, der er omhandlet i *litra b*, betragtes som strafbare handlinger:

a) handlinger begået af en person, som forsætligt og med kendskab til enten formålet med organisationen og dennes almindelige kriminelle virksomhed eller dens hensigt om at begå de pågældende strafbare handlinger aktivt deltager i organisationens kriminelle virksomhed, herunder ved at tilvejebringe oplysninger eller materielle midler, ved at rekruttere nye medlemmer og ved enhver form for finansiering af dens aktiviteter, vel vidende, at denne deltagelse vil bidrage til udførelsen af denne organisations kriminelle virksomhed.

b) handlinger begået af en person bestående i en aftale med en eller flere personer om at udføre en handling, når denne handling, såfremt den udføres, vil være ensbetydende med, at der begås strafbare handlinger, der falder ind under artikel 1, selv hvis den pågældende person ikke deltager i selve udførelsen af handlingen.

Efter artikel 3 er medlemsstaterne forpligtet til at sikre, at de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 2, litra a, kan straffes med en maksimumsfrihedsstraf på mindst mellem to og fem år, eller at de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 2, litra b, kan straffes med den samme maksimumsfrihedsstraf som den strafbare handling, der er genstand for aftalen, eller med en maksimumsfrihedsstraf på mindst mellem to og fem år.

Det følger endvidere af artikel 3, stk. 2, at hver medlemsstat skal sikre, at det forhold, at de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 1, begås inden for rammerne af en kriminel organisation, kan betragtes som en skærpende omstændighed.

Efter artikel 4 kan hver medlemsstat træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de straffe, der er omhandlet i artikel 3, kan nedsættes, eller at gerningsmanden kan fritages for straf, hvis gerningsmanden f.eks. opgiver sin kriminelle virksomhed og giver de administrative eller retslige myndigheder oplysninger, som de ikke kunne have skaffet sig på anden vis, og som kan hjælpe dem med at forebygge, begrænse eller bringe virkningerne af den strafbare handling til ophør, at identificere eller retsforfølge de andre medgerningsmænd, at fremskaffe bevismateriale, at fratage den kriminelle organisation ulovlige ressourcer eller udbyttet af dens kriminelle aktiviteter, eller at forhindre at andre strafbare handlinger, som er omhandlet i artikel 2, bliver begået.

Artikel 5 indeholder nærmere regler for juridiske personers strafansvar. Bestemmelsen forpligter bl.a. medlemsstaterne til at sikre, at juridiske personer kan gøres ansvarlige med hensyn til de handlinger, der er omhandlet i artikel 2, i det omfang handlingerne er begået på vegne af den juridiske person 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.

Det følger endvidere af artikel 5, stk. 2, at medlemsstaterne skal sikre, at juridiske personer også kan straffes i tilfælde, hvor f.eks. 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 de nævnte lovovertrædelser på den juridiske persons vegne.

Det anføres i artikel 5, stk. 3, at retsforfølgning af en juridisk person ikke udelukker, at en fysisk person retsforfølges parallelt hermed.

I artikel 5, stk. 4, anføres det, at der ved "juridisk person" forstås enhver enhed, der har denne status i henhold til gældende national ret, dog ikke i stater og andre offentlige organer under udøvelsen af offentligretlige beføjelser samt offentligretlige internationale organisationer.

Ifølge artikel 6 er medlemslandene forpligtede til at sikre, at der overfor juridiske personer, der

kendes ansvarlig i henhold til artikel 5, stk. 1, kan anvendes sanktioner, som er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har afskrækkende virkning, herunder bødestraf eller administrativt idømte bøder og eventuelt andre sanktioner som f.eks. udelukkelse fra offentlige ydelser og tilskud, midlertidigt eller varigt forbud mod at udøve kommerciel virksomhed, anbringelse under retsligt tilsyn, likvidation efter retskendelse eller midlertidigt eller permanent lukning af forretningssteder, der har været brugt til at begå den strafbare handling.

Af artikel 6, stk. 2, fremgår det, at medlemslandene endvidere er forpligtede til at sikre, at en juridisk person, der kendes ansvarlig i henhold til artikel 5, stk. 2, kan pålægges sanktioner eller foranstaltninger, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har afskrækkende virkning.

Artikel 7, der indeholder bestemmelser om straffemyndighed, forpligter medlemsstaterne til at have strafferetlig jurisdiktionskompetence (dvs. medlemsstaterne skal kunne foretage strafferetlig forfølgning) i tilfælde, hvor en strafbar handling som omhandlet i artikel 2, er begået

a) helt eller delvis på medlemsstatens område, uanset hvor den kriminelle organisation er baseret eller udfører sin kriminelle virksomhed,

b) af en af dens statsborgere eller

c) til fordel for en juridisk person, som er etableret på den pågældende medlemsstats område.

En medlemsstat kan beslutte, at den ikke eller kun i særlige tilfælde eller på særlige betingelser vil anvende jurisdiktionsreglerne i litra b og c, for så vidt de strafbare handlinger som omhandlet i artikel 2 er begået uden for dens område.

I tilfælde, hvor flere medlemsstater har straffemyndighed med hensyn til en strafbar handling som omhandlet i artikel 2 og har faktisk mulighed for at indlede retsforfølgning på grundlag af samme forhold, bestemmer artikel 7, stk. 2, at medlemsstaterne samarbejder for at afgøre, hvilken medlemsstat der skal foretage retsforfølgningen med henblik på om muligt at samle retsforfølgningen i en enkelt medlemsstat. Med henblik herpå kan medlemsstaterne betjene sig af Eurojust eller ethvert andet organ eller enhver anden mekanisme, der er oprettet inden for Den Europæiske Union, for at lette samarbejdet mellem deres retslige myndigheder og koordinationen af deres indsats. Der skal i den forbindelse tages særligt hensyn til gerningsstedets beliggenhed, gerningsmandens og forurettedes nationalitet samt på hvilken medlemsstats territorium gerningsmanden blev fundet.

Efter artikel 7, stk. 3, træffer medlemsstater, der i henhold til sin lovgivning endnu ikke udleverer eller overgiver egne statsborgere, de nødvendige foranstaltninger til at fastlægge sin jurisdiktion med hensyn til og i givet fald retsforfølge de i artikel 2 nævnte strafbare handlinger, når disse begås af en af dens statsborgere uden for medlemsstatens område.

Det fastslås i artikel 7, stk. 4, at artiklen ikke udelukker udøvelsen af strafferetlig jurisdiktion, der er fastlagt af en medlemsstat i henhold til dens nationale lovgivning.

I henhold til artikel 8 skal medlemsstaterne sikre, at efterforskning eller strafforfølgning i forbindelse med strafbare handlinger, der er omfattet af artikel 2 i rammeafgårelsen, ikke afhænger af, om den forurettede har indgivet anmeldelse, *i det mindste ikke, hvis handlingerne blev begået på medlemsstatens område.*

Artikel 9 bestemmer, at rammeafgårelsen erstatter den fælles aktion af 21. december 1998 om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater (98/733/RIA).

Artikel 10 og 11 vedrører gennemførelse og rapporter samt ikrafttræden.

3. Gældende dansk ret

3.1. Generelt

Straffeloven indeholder ingen særskilt bestemmelse, som kriminaliserer deltagelse i en kriminel organisation.

Rammeafgårelsens anvendelsesområde er i artikel 1 angivet som strafbare handlinger med en strafferamme på fængsel af en maksimal varighed på mindst 4 år, som er begået med henblik på direkte eller indirekte at opnå en økonomisk eller anden materiel fordel.

En række bestemmelser i straffeloven må umiddelbart anses for omfattet af anvendelsesområdet. Det drejer sig bl.a. om menneskesmugling under særligt skærpende omstændigheder, jf. § 125 a, visse bestemmelser om pengefalsk, jf. §§ 166-167, dokumentfalsk af særlig grov karakter, jf. § 171, jf. § 172, stk. 2, grov narkotikakriminalitet, jf. § 191, rufferi (bagmandsvirksomhed i forhold til prostitution), jf. § 228, frihedsberøvelse for vindings skyld, jf. § 261, stk. 2, tyveri, underslæb, mandatsvig, afpresning, åger og skyldnersvig af særlig grov beskaffenhed, jf. §§ 276 og 278-283, jf. § 286, røveri, jf. § 288, hæleri af særlig grov beskaffenhed, jf. § 290, stk. 2, brugstyveri af motorkøretøj under særligt skærpende omstændigheder, jf. § 293 a, 2. pkt., industrispio-nage under særlig skærpende omstændigheder, jf. § 299 a og ophavsretskrænkelser af særlig grov karakter, jf. § 299 b.

I hvilket omfang straffelovsovertrædelser, som ikke direkte vedrører eller er beslægtet med berigelsesforbrydelser – men som i det konkrete tilfælde er begået med henblik på at styrke en kri-

minel organisations virksomhed – også er omfattet af rammeafgørelsens anvendelsesområde (jf. formuleringen ”indirekte at opnå en økonomisk eller anden materiel fordel”) fremstår på det foreliggende grundlag uklart. Såfremt dette er tilfældet, vil en række andre straffelovsovertrædelser ligeledes efter omstændighederne kunne være omfattet af rammeafgørelsen, herunder f.eks. en række forbrydelser mod liv og legeme, jf. straffelovens kapitel 25.

Det skal i øvrigt bemærkes, at det i en række vedtagne EU-rammeafgørelser er fastsat, at det skal anses for en skærpende omstændighed, hvis der er tale om en lovovertrædelse, som er begået inden for rammerne af en kriminell organisation. Der kan herved bl.a. henvises til rammeafgørelsen om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold (2002/946/RIA), som er gennemført i dansk ret ved ændringer i straffelovens bestemmelse om menneskesmugling (§ 125 a).

3.2. Straffelovens bestemmelser om forsøg og medvirken

Efter straffelovens § 21 straffes handlinger, som tilsigter at fremme eller bevirke udførelsen af en forbrydelse, når denne ikke fuldbyrdes, som forsøg.

I henhold til straffelovens § 23 omfatter den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd medvirker til at begå en lovovertrædelse. Tilskyndelse kan f.eks. bestå i, at nogen i ord eller gerning opfordrer, opmuntrer eller frister en anden til at begå et strafbart forhold. Råd omfatter vejledning og vink, mens dåd omfatter al deltagelse i gerning.

For at straffe en person for medvirken efter straffelovens § 23 kræves, at den pågældende har haft forsæt til, at en forbrydelse bliver begået (forudsat, at der er tale om en forbrydelse, der kræver forsæt). Medvirkensforholdet skal være rettet mod en konkretiseret forbrydelse for at være strafbart, idet straffelovens § 23 ikke er en selvstændig straffehjemmel, men blot udvider gerningsindholdet i de enkelte straffebestemmelser. Hvis en person således ved tilskyndelse, råd eller dåd medvirker til at begå strafbare handlinger i almindelighed eller til at begå ikke nærmere konkretiserede forbrydelser af en vis art, kan der ikke straffes for medvirken efter § 23.

3.3. Straffelovens bestemmelser om sanktionsfastsættelse

Straffelovens § 80, stk. 1, bestemmer, at der ved straffens udmåling skal lægges vægt på lovovertrædelsens grovhed og på oplysninger om gerningsmanden, idet der samtidig tages hensyn til ensartethed i retsanvendelsen. Ved vurderingen af lovovertrædelsens grovhed skal der tages hensyn til den skade, fare og krænkelse, som er forbundet med lovovertrædelsen. For så vidt angår vurderingen af oplysninger om gerningsmanden skal der tages hensyn til dennes almindelige

personlige og sociale forhold, dennes forhold før og efter gerningen samt dennes bevæggrunde til gerningen.

Straffelovens § 81 fremhæver en række forhold, som i almindelighed skal indgå som skærpende omstændigheder ved straffastsættelsen. Opregningen i § 81 er inddelt således, at § 81, nr. 1, retter sig mod virkningen af, at gerningsmanden tidligere er straffet for kriminalitet. § 81, nr. 2-6, angiver generelle forhold ved gerningen, der som udgangspunkt bevirker, at gerningens strafværdighed forøges. § 81, nr. 7-9, retter sig mod den skærpelse af en gernings strafværdighed, som normalt følger af, at gerningen er udvirket ved gerningsmandens misbrug af stilling, særligt tillidsforhold mv. eller udnyttelse af tredjemands underlegenhed. § 81, nr. 10-11, retter sig mod omstændigheder, som har tilknytning til gerningsmandens status af strafafsoner eller tidligere strafafsoner.

Det fremgår af § 81, nr. 2, at det i almindelighed indgår som skærpende omstændighed, at gerningen er udført af flere i forening.

Det følger endvidere af § 81, nr. 3, at det i almindelighed skal anses som skærpende omstændighed, at gerningen er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet. Det indebærer sædvanligvis, at der tale om professionel eller mere systematisk kriminalitet med flere personer indblandet, f.eks. organiseret økonomisk kriminalitet, narkotikakriminalitet, hælerivirksomhed eller menneskesmugling. Det er ikke nødvendigt, at gerningsmanden har haft en særlig vigtig rolle ved planlægningen eller udførelsen af den omhandlede kriminalitet, og bestemmelsen vil efter omstændighederne kunne omfatte personer, der indtager mere underordnede funktioner i en kriminel organisation.

I straffelovens § 82 fastsættes en række forhold, som i almindelighed skal indgå som formildende omstændighed ved straffastsættelsen. Opregningen i § 82 er inddelt således, at § 82, nr. 1-2, angår gerningsmandens alder. § 82, nr. 3, vedrører overskridelse af grænserne for en objektiv straffrihedsgrund, f.eks. lovligt nødværge. § 82, nr. 4-11, retter sig mod omstændigheder ved gerningen eller gerningsmandens person henholdsvis under og efter gerningens foretagelse. § 82, nr. 12, vedrører betydningen af samtidig rettighedsfrakendelse mv. Endelig omhandler § 82, nr. 13-14, betydningen af sagsbehandlingstid og af den tid, der er gået, siden den strafbare handling blev foretaget.

Det fremgår af § 82, nr. 8, at det i almindelighed skal anses som formildende omstændighed, at gerningsmanden frivilligt har afværget eller søgt at afværge den fare, der er forvoldt ved den strafbare handling.

Efter § 82, nr. 9, skal det endvidere som hovedregel anses som formildende omstændighed, at gerningsmanden frivilligt har angivet sig selv og aflagt fuldstændig tilståelse.

Endelig foreskriver § 82, nr. 10, at det i almindelighed må anses som formildende omstændighed, at gerningsmanden har givet oplysninger, som er afgørende for opklaringen af strafbare handlinger begået af andre. Bestemmelsen er ikke begrænset til bestemte sagstyper, herunder sager, som gerningsmanden selv har været involveret i.

Straffelovens § 83 bestemmer herudover, at straffen kan nedsættes under den foreskrevne strafferamme, når oplysninger om gerningen, gerningsmandens person eller andre forhold afgørende taler herfor. Under i øvrigt formildende omstændigheder kan straffen bortfalde.

Bestemmelsen er ikke begrænset til omstændigheder, der foreligger ved den strafbare handling foretaget. Også senere indtrådte omstændigheder kan bevirke strafnedsættelse eller strafbortfald, jf. eksempelvis de ovennævnte forhold omtalt i § 82, nr. 9-10. Spørgsmålet om, hvorvidt formildende omstændigheder ved gerningen, gerningsmandens person eller andre forhold skal føre til reduceret straf eller som følge af forholdets særlige karakter til strafbortfald, beror på en konkret vurdering.

Ved pådømmelsen af flere lovovertrædelser fremgår det af straffelovens § 88, stk. 1, at der i almindelighed skal fastsættes en fælles straf inden for den strengeste af de strafferammer, som kommer i betragtning. Efter § 88, stk. 1, 2. pkt., er der dog mulighed for, under særdeles skærpende omstændigheder, at fastsætte en straf der overstiger den strengeste relevante strafferamme med indtil det halve.

3.4. Strafansvar for juridiske personer

Der kan efter straffelovens § 306 pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel (§§ 25-27) for overtrædelser af straffeloven.

Det følger af straffelovens § 25, at juridiske personer kan straffes med bøde.

Endvidere følger det af straffelovens § 26, at strafansvar for selskaber m.v. omfatter enhver juridisk person, herunder bl.a. statslige myndigheder, medmindre andet er bestemt. Statslige myndigheder kan dog alene straffes i anledning af overtrædelser, der begås ved udøvelse af virksomhed, der svarer til eller kan sidestilles med virksomhed udøvet af private, jf. straffelovens § 27, stk. 2. Myndigheders bødeansvar omfatter således ikke handlinger, der må opfattes som led i myndighedsudøvelse.

Endelig følger det af straffelovens § 27, stk. 1, 1. pkt., at strafansvar for en juridisk person forudsætter, at der inden for dens virksomhed er begået en overtrædelse, der kan tilregnes en eller flere til den juridiske person knyttede personer eller den juridiske person som sådan.

Uagtet det i bemærkningerne til lov nr. 474 af 12. juni 1996, der fastsatte reglerne om strafansvar for juridiske personer i straffeloven, er forudsat, at virksomhedsansvaret som udgangspunkt er det primære, udelukker bestemmelserne ikke, at der tillige rejses tiltale mod en eller flere fysiske personer. I Retsudvalgets betænkning over lovforslaget afgivet den 7. maj 1996 (Folketingstidende 1995-96, Tillæg B, side 784) er det i øvrigt anført, at Retsudvalgets flertal har bemærket sig, at der ikke med lovforslaget er tilsigtet en indskrænkning i den hidtidige praksis om, at såvel en virksomhed som en overordnet kan straffes.

Rigsadvokaten har ved meddelelse nr. 5/1999 fastsat nærmere retningslinier til anklagemyndigheden om valg af ansvarssubjekt i tilfælde, hvor anklagemyndigheden finder at kunne gennemføre en straffesag mod en juridisk person og en eller flere enkeltpersoner i anledning af samme forhold. Det fremgår heraf, at der som udgangspunkt rejses tiltale mod den juridiske person som sådan, men at der tillige kan være anledning til at rejse tiltale mod en eller flere fysiske personer, bl.a. såfremt den eller de pågældende har handlet forsætligt.

3.5. Straffemyndighed

Reglerne om dansk straffemyndighed er fastsat i straffelovens §§ 6-12. Dansk straffemyndighed omfatter bl.a. handlinger foretaget i den danske stat, jf. straffelovens § 6, nr. 1 (territorialprincippet). I bestemmelsen kan der ikke indlægges et krav om, at hele den kriminelle virksomhed er foretaget i den danske stat, for at der er dansk straffemyndighed. Når blot en del af virksomheden er foretaget her i landet, må forholdet antages at være undergivet dansk straffemyndighed efter bestemmelsen.

Det følger endvidere af straffelovens § 9, at i de tilfælde, i hvilke en handling straffbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge, betragtes handlingen tillige som foretaget dér, hvor virkningen er indtrådt eller tilsigtet at skulle indtræde (virkningsprincippet).

Herudover fastslår straffelovens § 8, at der efter omstændighederne er dansk straffemyndighed i forhold til handlinger foretagne uden for den danske stat, uden hensyn til, hvor gerningsmanden hører hjemme. Det gælder efter § 8, nr. 5, bl.a. handlinger uden for den danske stat, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen er omfattet af mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning.

Danmark har ved lov nr. 433 af 10. juni 2003 gennemført EU-rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre (nr. 2002/584/RIA), hvorefter Danmark under visse nærmere fastsatte betingelser er forpligtet til at udlevere egne statsborgere og andre personer der opholder sig i Danmark til strafforfølgning i andre EU-lande.

3.6. Efterforskning og påtale

Efter retsplejelovens § 742 iværksætter politiet efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, der forfølges af det offentlige er begået.

Ingen af de i punkt 3.1. nævnte forbrydelser er undergivet privat påtale eller betinget offentlig påtale.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Udkastet til rammeafgørelse vurderes i den foreliggende udformning ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget til rammeafgørelse skønnes ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos 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, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Københavns Universitet, Århus Universitet, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder.

Domstolsstyrelsen, Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Københavns Byret, Foreningen af Politimestre i Danmark Rigspolitiet, Københavns Politi, Aarhus Universitet og Institut for Menneskerettigheder har oplyst, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

Rigsadvokaten har anført, at han som udgangspunkt stiller sig positivt overfor forslag, der har

til formål at styrke bekæmpelsen af organiseret kriminalitet.

Rigsadvokaten kan tilslutte sig, at forslaget indeholder bestemmelser, som, hvis de bliver vedtaget i den form, de er foreslået af Kommissionen, må antages at nødvendiggøre overvejelser om lovændringer. Det anføres således, at navnlig artikel 2 om strafbare handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation vil nødvendiggøre overvejelser om rækkevidden af straffelovens § 23 om medvirken samt om behovet for eventuelle særlige udvidede medvirkensregler.

Rigsadvokaten henstiller i øvrigt, at det under forhandlingerne om forslaget i videst muligt omfang søges præciseret og eksemplificeret, hvilke handlinger, der skal være omfattet af artikel 2, således at forslagets eventuelle merværdi set i forhold til den gældende fælles aktion af 21. december 1998 bliver klarlagt.

Landsforeningen af beskikkede advokater har anført, at definitionen af, hvad der udgør en kriminel organisation, er så bred, at ganske mange aktiviteter, som man normalt ikke ville forbinde med begrebet, falder ind under definitionen. Efterhånden har mange bestemmelser i straffeloven strafferammer på mindst 4 år. Tre unge, der i gentagelsestilfælde begår brugstyveri med hensyn til biler, jf. straffelovens § 293 a, vil således falde ind under definitionen på organiseret kriminalitet under forudsætning af, at de samme personer tidligere har stjålet biler sammen. Definitionen er så slap, at man kan spørge, om der er noget særligt grænseoverskridende i den beskrevne kriminalitet, og om det derfor er et anliggende, som det er nødvendigt for EU at regulere.

Det anføres videre, at indførelsen af en særlig straf for at lede en kriminel organisation eller deltage heri vil stride mod vores nugældende regler om forsæt, hvor man ikke kan straffes for en forbrydelse svarende til den engelske "conspiracy". Vi forudsætter i dansk strafferet, at man ikke uspecifikt kan straffes for at være med til et eller andet, der er meget bredt formuleret, men at ens forsæt skal kunne formuleres som forsæt til en bestemt forbrydelse, eventuelt i form af medvirken. Den danske medvirkenslære er fuldt tilstrækkelig til at ramme deltagelse i kriminelle aktiviteter.

Landsforeningen af beskikkede advokater finder, at strafferammerne for deltagelse i de pågældende aktiviteter på henholdsvis 5 år for deltagerne og 10 år for lederne er betænkelige, henset til den vage formulering af gerningsindholdet.

Endelig anføres det, at mulighederne for strafnedsættelse, hvis man samarbejder med myndighederne, formentlig er mere vidtgående end de nugældende bestemmelser i straffelovens § 82, nr. 8-11. Det er ikke altid, at man får de mest sandfærdige forklaringer ved at true sigtede med eksorbitante straffe, medmindre de fortæller, hvad myndighederne gerne vil høre om andre sigtede.

Denne del af forslaget er formentlig primært inspireret af amerikansk ret. Det burde, før man fremsætter et sådant forslag, nærmere undersøges, hvilke fordele og ulemper, der er ved denne form for plea-bargaining.

Advokatrådet finder det grundlæggende ikke hensigtsmæssigt at gennemføre regler, medmindre der er dokumenteret et særligt behov herfor, og at der er grund til at tro, at nye regler vil være et egnet middel til løsning af det pågældende problem.

Advokatrådet savner en nærmere begrundelse både for behovet for det foreliggende forslag, herunder en redegørelse for på hvilke områder og i hvilke medlemslande, den gældende lovgivning er utilstrækkelig til, at sager, hvor der kan føres bevis for organiseret kriminalitet, kan føres til domfældelse.

Det fremgår af begrundelsen for forslaget, at der navnlig de seneste 10 år er sket en stærk stigning i organiseret kriminalitet, og at der er behov for et initiativ, der kan bekæmpe den organiserede kriminalitet. Der foreligger imidlertid ingen dokumentation hverken for stigningen, eller for at det foreliggende initiativ vil øge muligheden for at opklare sagerne og få gerningspersonerne dømt.

Efter Advokatrådets opfattelse er der ikke belæg for, at vedtagelsen af den foreliggende rammeafgørelse vil have nogen nævneværdig effekt på organiseret kriminelles aktiviteter. Den blotte kriminalisering af et område, som ifølge forslaget styres af professionelle og velorganiserede bagmænd, vil således næppe have nogen effekt.

Det afgørende for de kriminelle organisationer aktivitetsniveau må således forventes nærmere at være afhængig af opdagelsesrisikoen, som så vidt ses ikke øges mærkbart. Hertil kommer, at de typer af kriminalitet, der foregår i de kriminelle organisationer, i forvejen må antages at være kriminaliseret i antagelig samtlige medlemsstater. Der synes umiddelbart at være tale om symbollovgivning nærmere end regulering, der på væsentlig måde kan bidrage til kriminalitetsbekæmpelsen i EU.

Advokatrådet anfører for så vidt angår artikel 1, at definitionen så vidt ses kun sigter til organisationer, der begår kriminalitet med henblik på at opnå økonomisk vinding. Afgrænsningen af, hvilke former for kriminalitet, der i fremtiden skal betragtes som organiseret kriminalitet, hvis den begås af en sammenslutning, kan give anledning til tvivl. Det bør således afklares, hvilke typer kriminalitet, der omfattes af definitionen.

Definitionen er efter Advokatrådets opfattelse for upræcis. Det er således ikke muligt med nogen større grad af sikkerhed at afgrænse, hvornår en organisation omfattes af definitionen. F.eks. er

det usikkert, om definitionen omfatter en i øvrigt lovlig organisation, som begår strafbart forhold, eller om det er en betingelse, at formålet med organisationen udelukkende eller overvejende er at foretage kriminelle handlinger. Det er således f.eks. usikkert, om en dregebande, der planlægger og begår en stribe indbrud, er omfattet.

Definitionen stiller ikke krav om et grænseoverskridende element. Rammeafgørelsen skal således efter sit indhold også finde anvendelse, hvis den omtalte dregebandes kriminalitet er afgrænset til et sommerhusområde eller en mindre provinsby. Efter Advokatrådets opfattelse er det imidlertid tvivlsomt, om motivudtalelserne fra Haag-programmet, der danner baggrund for rammeafgørelsen, har haft til hensigt at omfatte også rent lokale kriminalitetsproblemer uden noget grænseoverskridende element.

Definitionen synes desuden at indebære, at flere personer, der sammen planlægger f.eks. et røveri, ikke omfattes af definitionen, medmindre personkredsen allerede har begået andre lignende strafbare forhold, eller påtænker at begå sådanne i fremtiden. Afgrænsningen af sammenslutninger, der "ikke er vilkårligt dannet med henblik på at begå en strafbar handling" overfor for andre tilfælde, hvor flere i forening planlægger eller gennemfører et strafbart forhold, er efter Advokatrådets opfattelse vanskelig at drage og kan give anledning til unødigt retsusikkerhed.

Med hensyn til artikel 2, litra a, om ledelse af en kriminel organisation, anfører Advokatrådet at, det ikke fremgår af rammeafgørelsen, om det er en betingelse, at den pågældende organisation har – eller har forsøgt – at begå en strafbar handling. Som rammeafgørelsen er formuleret er det imidlertid nærliggende at antage, at den blotte ledelse af en organisation med et kriminelt formål selvstændigt er kriminaliseret, og at det ikke er en betingelse, at organisationen har taget konkrete skridt til at begå et strafbart forhold. Rammeafgørelsen bør på dette punkt efter Advokatrådets opfattelse præciseres med henblik på at opnå retssikkerhed.

Artikel 2, litra b, bør efter Advokatrådets opfattelse præciseres, idet den nuværende formulering kan give anledning til tvivl om afgrænsningen af det strafbare område. Bestemmelsen henviser således til en persons aktive deltagelse i en kriminel organisations strafbare handlinger som "defineret i artikel 1". Artikel 1 indeholder imidlertid ikke nogen definition af strafbare handlinger, men alene en definition af, hvornår der er tale om en kriminel organisation.

Det fremgår endvidere af artikel 2, litra b, at en person vil kunne straffes for en aktiv handling (f.eks. hvernægning af medlemmer til den pågældende organisation) uanset om organisationens strafbare handlinger "ikke bliver udført". Som bestemmelsen er formuleret synes det nærmest at være forudsat, at selve medlemskabet af organisationen – eller den blotte accept af at arbejde for organisationen – er selvstændigt kriminaliseret, uanset om organisationen begår et strafbart forhold.

Som bestemmelsen er formuleret synes den, der f.eks. hverver medlemmer, eller giver penge til en organisation, at kunne blive straffet også i tilfælde, hvor hovedmændene bag det strafbare forhold frivilligt træder tilbage fra den påtænkte handling, og dermed efter dansk ret ikke vil kunne straffes for forsøgshandlingen.

Advokatrådet peger på, at efter artikel 3 forpligtes medlemsstaterne til at gennemføre et strafniveau for de handlinger, der omfattes af rammeafgørelsen, der er væsentligt højere end en række af de strafferammer, der følger af den danske straffelov.

Rammeafgørelsen angiver ikke, at kravet om strafferammer indebærer krav til det konkrete strafniveau i de enkelte medlemsstater. For Danmarks vedkommende vil kravet således kunne imødekommes gennem en forhøjelse af strafferammerne for de forbrydelsestyper, der omfattes af rammeafgørelsen, uden at der herved tilsigtes en strafskærpelse i den konkrete strafudmåling.

En sådan form for lovgivning vil imidlertid ikke tjene noget formål.

Advokatrådet finder ikke, at der er behov for at foretage en sådan ensretning af strafferammerne i de 25 medlemsstater. Personer, der i Danmark dømmes for at have begået strafbare forhold som led i organiseret kriminalitet, vil allerede kunne idømmes en skærpet sanktion. Det bør efter Advokatrådets opfattelse overlades til den enkelte medlemsstat at fastsætte såvel den konkrete straf som strafferammen for den enkelte forbrydelse.

Straffelovrådet har i 2002 i en omfattende betænkning gennemgået strafferammerne i dansk ret, og der er siden gennemført ændringer, der har til formål at sikre balance mellem forskellige typer af kriminalitet. Gennemføres rammeafgørelsen vil denne balance blive forrykket yderligere, så berigelseskriminalitet vil være omfattet af strafferammer, der er væsentligt højere end tilfældet er i dag.

Advokatrådet opfordrer på den baggrund til, at man nøje at overveje behovet for den foreslåede regulering nærmere og i den forbindelse indhenter oplysninger om, hvad det er for sagstyper og forhold, som ikke i dag kan bekæmpes effektivt, og om problemerne i givet fald vil blive løst gennem det foreslåede forslag.

Advokatrådet opfordrer endvidere til at fastholde, at spørgsmålet om sanktionsfastsættelse, herunder fastsættelse af strafferammer, fortsat bør være et nationalt anliggende, medmindre der konkret kan påvises afgørende hensyn, der gør det påkrævet at ensarte medlemsstaterne regler herom.

6. Nærhedsprincippet

I begrundelsen for forslaget er der af Kommissionen redegjort for de seneste års overvejelser vedrørende bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, herunder bl.a. EU's strategi for forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet for begyndelsen af det nye årtusind (2000/C 124(01)) samt Kommissionens meddelelse af 29. marts 2004 om visse foranstaltninger, der bør indføres til bekæmpelse af terrorisme og andre former for grov kriminalitet.

I meddelelsen har Kommissionen lagt op til, at den gældende fælles aktion af 21. december 1998 om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater (1998/733/RIA) skal erstattes af en rammeafgørelse, som efter Kommissionens opfattelse vil gøre det muligt at sikre den nødvendige samordning af bekæmpelsen af kriminelle grupper.

Kommissionen er af den opfattelse, at målene for den planlagte retsakt ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne alene, men bedre kan gennemføres på unionsplan. Kommissionen finder således, at Unionen kan træffe foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. forslagets betragtning 7.

Efter regeringens opfattelse må nærhedsprincippet anses for overholdt, da formålet med forslaget er at styrke EU's indsats mod organiseret kriminalitet, der meget ofte er af grænseoverskridende karakter, gennem en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende strafbare handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation samt ved fastsættelse af krav til de strafferetlige sanktioner på området.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side har man tidligere været skeptisk over for forslaget, som imidlertid er undergået sådanne ændringer, at man fra dansk side nu generelt ser positivt på forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har den 26. oktober 2005 afgivet udtalelse om forslaget til rammeafgørelse. I udtalelsen giver Parlamentet sin støtte til forslaget, idet Parlamentet dog samtidig foreslår både en række tilføjelser og en række ændringer heraf. Det drejer sig bl.a. om begrundelsen for rammeafgørelsen, om definitionen af en kriminel organisation, om de handlinger med forbindelse til en kriminel organisation der skal gøres strafbare, om sanktionerne, om de særlige omstændigheder der kan bevirke at straffene nedsættes, om juridiske personers ansvar, om jurisdiktion og koordination af retsforfølgningen og om beskyttelse af og hjælp til ofre. Det foreslås bl.a., at der indføres standardiserede EU-statistikker, således at det samlede omfang af den organiserede kriminalitet kan blive belyst, ligesom det foreslås, at der iværksættes tiltag, der kan styrke bekæmpelse af organiseret kriminalitet på EU-plan.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 11. april 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til rammeafgørelse er tillige med et grundnotat om sagen oversendt til Folketingets Europaudvalg den 20. april 2005 og Folketingets Retsudvalg den 21. april 2005.

Senest er et samlenotat om forslaget til rammeafgørelse oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for Rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005. Sagen blev imidlertid taget af Rådets dagsorden.

Dagsordenspunkt 14: Rådets afgørelse om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om udvidelse af bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område til også at omfatte Danmark (KOM(2005) 145 endelig)*, samt Rådets afgørelse om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om udvidelse af bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 1348/2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager til også at omfatte Danmark (KOM(2005) 146 endelig) *.

Nyt notat.

Resumé

Forslaget til Rådets afgørelse om indgåelse af parallelaftalerne mellem Danmark og Det Europæiske Fællesskab om forordning (EF) nr. 44/2001 (Bruxelles I-forordningen) og forordning 1348/2000 (forkyndelsesforordningen) forventes vedtaget som et A-punkt. Danmark deltager ikke i vedtagelsen som følge af protokollen om Danmarks stilling. Ifølge parallelaftalerne vil bestemmelserne i forordningerne og de hidtil vedtagne gennemførelsesforanstaltninger gælde på mellemstatsligt grundlag mellem Fællesskabet og Danmark.

1. Baggrund

I henhold til artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det europæiske Fællesskab, deltager Danmark ikke i traktatens afsnit IV om bl.a. det civilretlige samarbejde. Fællesskabsinstrumenter, som vedtages på dette område er derfor ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

Blandt sådanne fællesskabsinstrumenter er Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I-forordningen) og Rådets forordning (EF) nr. 1348/2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager (forkyndelsesforordningen). Disse forordninger er vedtaget med hjemmel i artikel 61, litra c) (foranstaltninger vedrørende civilretligt samarbejde i henhold til artikel 65).

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten finder derfor anvendelse.

Med Bruxelles I-forordningen blev der foretaget en revision og modernisering af reglerne i Bruxelles-konventionen af 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser (EF-domskonventionen).

Forkyndelsesforordningen indeholder regler, der forbedrer og fremskynder fremsendelsen af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager mellem medlemsstaterne i forhold til hidtil gældende regler i Haagerkonventionen af 15. november 1965 om forkyndelse i udlandet af retslige og udenretslige dokumenter i sager om civile eller kommercielle spørgsmål (Haagerforkyndelseskonventionen).

Der er en vis sammenhæng mellem de to instrumenter, da Bruxelles I-forordningen henviser til forkyndelsesforordningens bestemmelser i forbindelse med forkyndelse af processkrifter og dokumenter. De to forordninger medvirker overordnet til, at det inden for Den Europæiske Union bliver lettere og hurtigere at gennemføre civile retssager med et internationalt aspekt.

Forordningerne gælder i dag mellem alle medlemsstater med undtagelse af Danmark, da Storbritannien og Irland har benyttet sig af deres "opt in"-ret. I forholdet mellem Danmark og de øvrige medlemslande gælder henholdsvis EF-domskonventionen og Haager-forkyndelseskonventionen fortsat. Ikke alle de nye medlemslande har dog tiltrådt disse eller konventioner svarende hertil.

En dansk tilknytning til forordningerne vil alene kunne ske ved konkret mellemstatlig aftale mellem Danmark og Fællesskabet. En sådan parallelaftale vil for Danmarks vedkommende kunne indgås med fuld respekt af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender, idet forbeholdene i Edinburgh-afgørelsen fastlagde, at Danmark deltager fuldt ud i det mellemstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender. Forbeholdet retter sig således alene mod, at en del af samarbejdet ved Amsterdam-traktaten blev overstatsligt. En parallelaftale vil i givet fald skulle indgås og gennemføres i dansk ret på samme måde som andre mellemstatslige aftaler (traktater).

Den danske regering har efter forudgående drøftelser i Folketingets Europaudvalg anmodet om, at Danmark bliver tilknyttet Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen på mellemstatsligt grundlag.

Danmark meddelte efter en nærmere gennemgang af forslag fra Kommissionen til parallelaftale vedrørende henholdsvis Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen, at man fra dansk side med forbehold for Folketingets senere godkendelse af aftalen i henhold til grundlovens § 19 kunne tilslutte sig forslagene, der herefter blev paraferet på embedsmandsniveau den 17. januar 2005.

På et rådsmøde den 19.-20. september 2005 traf Rådet afgørelse om dels Fællesskabets undertegnelse, dels Fællesskabets indgåelse af parallelaftalerne med Danmark. Aftalerne blev herefter undertegnet den 19. oktober 2005.

Da retsgrundlaget er EF-Traktatens artikel 61 og artikel 300, stk. 2, første afsnit og stk. 3, første afsnit, skal Europa-Parlamentet høres forud for Fællesskabets endelige vedtagelse af afgørelserne om indgåelse af parallelaftalerne. Europa-Parlamentet har den 23. marts 2006 udtalt, at Parlamentet godkender indgåelsen af aftalen.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 forventes Rådet herefter at vedtage afgørelserne om indgåelse af parallelaftaler mellem Danmark og Fællesskabet om Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen som A-punkt.

2. Indhold

2.1. Generelt

Målet med forhandlingerne om parallelaftaler om Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen har været at opnå et resultat, hvorved Danmarks rettigheder og forpligtelser i henhold til aftalen svarer til de øvrige medlemsstaters rettigheder og forpligtelser.

Udkastene til parallelaftaler indeholder på den baggrund følgende bestemmelser:

- regler om Domstolens rolle for at sikre en ensartet fortolkning af den retsakt, som finder anvendelse som følge af parallelaftalen mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.
- en ordning, der gør det muligt for Danmark at acceptere fremtidige ændringer, som Rådet foretager i forordningerne, og de fremtidige gennemførelsesforanstaltninger, som skal vedtages efter EF-traktatens artikel 202.
- en bestemmelse om, at aftalen anses for at være ophørt, hvis Danmark nægter at acceptere sådanne fremtidige ændringer og gennemførelsesbestemmelser.
- regler, der præciserer Danmarks forpligtelser under forhandlinger med tredjelande om aftaler vedrørende spørgsmål, som er omfattet af parallelaftalen.
- muligheden for såvel Danmark som Fællesskabet for at bringe parallelaftalen til ophør ved at indgive opsigelse til den anden part.

2.2. Udkast til parallelaftaler vedrørende henholdsvis Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen

I henhold til artikel 1 er formålet med aftalen at anvende bestemmelserne i henholdsvis Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen samt gennemførelsesforanstaltningerne hertil på forbindelserne mellem Fællesskabet og Danmark. Målet for de kontraherende parter er at nå frem til en ensartet anvendelse og fortolkning af bestemmelserne i de to forordninger og gennemførelsesforanstaltningerne hertil i alle medlemsstaterne.

Ifølge artikel 2 gælder bestemmelserne i forordningerne og de hidtil vedtagne gennemførelsesforanstaltninger, der udgør en integreret del af parallelaftalen, herefter med en række mere tekniske ændringer på mellemstatsligt grundlag mellem Fællesskabet og Danmark.

Blandt disse ændringer kan for så vidt angår parallelaftalen om Bruxelles I-forordningen navnlig nævnes:

Litra b overfører den særlige bestemmelse i EF-domskonventionens artikel 44, stk. 2, til forordningen. Bestemmelsen vedrører mulighed for fri proces mv. i sager om fuldbyrdelse af en dansk administrativ afgørelse om underholdspligt, forudsat at de økonomiske betingelser er opfyldt.

Ifølge litra c omfatter udtrykket ”ret” også danske administrative myndigheder i relation til underholdsbidrag. Bestemmelsen svarer til artikel V A i protokol til EF-domskonventionen.

Efter litra d udvides en særbestemmelse vedrørende søgående skibe indregistreret i Grækenland og Portugal til også at omfatte dansk indregistrerede skibe. Bestemmelsen, der er en revidering af artikel V B i protokol til EF-domskonventionen og tidsbegrænset til 2008, fastslår, at tvister mellem en skibsfører og et besætningsmedlems om hyre mv. ikke kan afgøres, før den diplomatiske eller konsulære repræsentant, skibet henhører under, er underrettet om tvisten.

Efter litra g kan reglen i retsplejelovens § 246, stk. 2 og 3, om retternes kompetence (opholdsværnetinget og godsværnetinget) alene finde anvendelse over for sagsøgte, der ikke har bopæl på en medlemsstats område. Bestemmelsen svarer til EF-domskonventionens artikel 3.

Efter litra h – j skal anmodninger efter forordningen om, at en retsafgørelse erklæres for eksigibel for Danmarks vedkommende indgives til byretten med appeladgang til landsretten. Landsrettens afgørelse kan med tilladelse af Procesbevillingsnævnet appelleres til Højesteret.

Efter artikel 3 og 4 deltager Danmark ikke i vedtagelsen af ændringer af forordningerne eller gennemførelsesbestemmelser hertil. Ændringer af forordningerne eller senere gennemførelsesforanstaltninger er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark. Danmark kan inden for en vis frist beslutte, at man vil gennemføre de pågældende ændringer og gennemførelsesbestemmelser i dansk ret. Træffer Danmark en sådan beslutning, vil disse ændringer og gennemførelsesforanstaltninger ligeledes gælde som folkeretlige forpligtelser mellem Fællesskabet og Danmark.

Såfremt der vedtages ændringer mv. af forordningerne skal Danmark på tidspunktet for vedtagelsen af ændringerne eller inden 30 dage herefter meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af ændringerne.

Hvis Danmark beslutter at gennemføre indholdet af ændringerne, skal det fremgå af meddelelsen, om gennemførelsen kan ske administrativt eller om Folketingets godkendelse er påkrævet, jf. artikel 3, stk. 3.

Hvis Danmark beslutter ikke at gennemføre fremtidige ændringer og gennemførelsesbestemmelser, anses aftalen som udgangspunkt for at være ophørt, jf. artikel 3, stk. 7, og artikel 4, stk. 5.

Efter artikel 5 er internationale aftaler, der indgås af Fællesskabet på de områder, der er dækket af henholdsvis Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen, ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark. Danmark forpligter sig til ikke at indgå internationale aftaler, som kan påvirke eller ændre anvendelsesområdet for forordningerne, medmindre dette sker efter nærmere aftale med Fællesskabet.

Aftalens artikel 6 og 7 indeholder bestemmelser om EF-domstolens kompetence.

Artikel 6, stk. 1, indebærer, at danske domstole vil skulle anmode EF-domstolen om en præjudiciel afgørelse om aftalernes gyldighed og fortolkning i samme omfang, som retterne i de øvrige medlemsstater har pligt til i henhold til forordningerne.

Efter aftalens artikel 6, stk. 2, skal danske domstole ved fortolkningen af parallelaftalen i henhold til dansk ret tage passende hensyn til EF-Domstolens praksis vedrørende forordningerne. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med, at formålet med parallelaftalen er at opnå en ensartet anvendelse og fortolkning af bestemmelserne i forordningerne i alle medlemsstater.

Danmark har i lighed med Rådet, Kommissionen og enhver anden medlemsstat mulighed for at forelægge EF-Domstolen spørgsmål om den generelle fortolkning af parallelaftalerne, jf. artikel 6, stk. 3.

Danmark har ret til at fremsætte bemærkninger i forbindelse med EF-Domstolens behandling af præjudicielle spørgsmål vedrørende forordningerne m.v., jf. artikel 6, stk. 4.

Ændres EF-Traktatens bestemmelser om EF-Domstolen, således at dette får betydning for forordningen, kan Danmark inden 60 dage meddele, at Danmark ikke vil anvende ændringerne. I så fald ophører aftalen, jf. artikel 6, stk. 6.

Efter artikel 7 kan Kommissionen anlægge sag mod Danmark ved EF-Domstolen for manglende overholdelse af aftalen. Hvis en anden medlemsstat ikke overholder aftalen, kan Danmark klage til Kommissionen, der kan reagere over for den pågældende stat.

Artikel 8 vedrører aftalens geografiske anvendelsesområde.

Artikel 9 i parallelaftalen vedrørende Bruxelles I-forordningen indeholder overgangsbestemmelser. Aftalen finder som udgangspunkt kun anvendelse på retssager, der er anlagt, og på officielt bekræftede dokumenter, der er udstedt efter aftalens ikrafttræden.

Forholdet til Bruxelles I-forordningen følger af artikel 10 i aftalen vedrørende denne, hvorefter aftalen mellem Fællesskabet og Danmark ikke påvirker de øvrige medlemsstaters anvendelse af denne.

Efter artikel 11 i parallelaftalen vedrørende Bruxelles I-forordningen og artikel 9 i parallelaftalen vedrørende forkyndelsesforordningen ophører aftalen, hvis Danmark meddeler, at landet ikke længere ønsker at opretholde det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, eller hvis Danmark eller Fællesskabet indgiver opsigelse til den anden kontraherende part.

Artikel 12 henholdsvis artikel 10 vedrører aftalens indgåelse og ikrafttrædelse. Aftalen træder i kraft 6 måneder efter ratifikationen.

Artikel 13 henholdsvis artikel 11 vedrører aftalens sprog.

3. Gældende dansk ret

De almindelige regler om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske retsafgørelser og om forkyndelse findes i retsplejeloven.

Danmark har tiltrådt flere europæiske konventioner, der regulerer spørgsmål om domstolenes internationale kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civilretlige område.

Den i denne forbindelse vigtigste er EF-domskonvention af 27. september 1968 med senere ændringer. Endvidere kan nævnes konvention af 16. september 1988 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (Lugano-konventionen), der regulerer de samme retsområder som EF-domskonventionen i forholdet til en række andre lande. Lugano-konventionen er tiltrådt af de tidligere 15 EU-medlemsstater samt af Norge, Island, Schweiz og Polen.

EF-domskonventionen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 325 af 4. juni 1986 om EF-domskonventionen mv. som ændret ved lov nr. 209 af 29. marts 1995, der gennemfører EF-domskonventionen og Lugano-konventionen i dansk ret. Konventionen indeholder regler om domstolenes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser mv., der i vidt omfang svarer til reglerne i Bruxelles I-forordningen. Forordningen er således en modernisering af denne konvention.

For så vidt angår reglerne om forkyndelse, har Danmark bl.a. som nævnt ovenfor tiltrådt Haagerforkyndelses-konventionen fra 1965. Denne konvention har dannet grundlag for forkyndelsesforordningen, der i vidt omfang er en videreførelse og modernisering af reglerne i Haagerforkyndelseskonventionen.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Rådets afgørelser om indgåelse af parallelaftaler med Danmark vedrørende Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen medfører ikke lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

Derimod vil Danmarks indgåelse af mellemstatslige aftaler med Fællesskabet om tilknytning til Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen skulle gennemføres i dansk ret på samme måde som andre mellemstatslige aftaler, hvilket vil kræve lovændringer.

Det er Justitsministeriets vurdering, at mellemstatslige aftaler med det forventede indhold ikke vil rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 20. Parallelaftaler, der udarbejdes på baggrund heraf, vil således kunne tiltrædes efter den almindelige bestemmelse i grundlovens § 19.

5. Høring

De enkelte retsakter, som parallelaftalerne vedrører, har været sendt i høring forud for vedtagelsen.

6. Nærhedsprincippet

Forslagene ses ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side agter man selvsagt at støtte forslagene.

9. Europa-Parlamentet

Da retsgrundlaget er EF-Traktatens artikel 61 og artikel 300, stk. 2, første afsnit og stk. 3, første afsnit, skal Europa-Parlamentet høres forud for Fællesskabets endelige vedtagelse af afgørelserne om indgåelse af parallelaftalerne. Europa-Parlamentet har den 23. marts 2006 udtalt, at Parlamentet godkender indgåelsen af aftalerne.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Spørgsmålet om indgåelse af parallelaftaler har været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde i forbindelse med udvalgets drøftelser om de enkelte retsakter omfattet af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Folketingets Retsudvalg og Europaudvalg er løbende og senest ved et notat af 1. juli 2005 fra Justitsministeriet blevet orienteret om sagen.

Endvidere har selve Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen været forelagt Folketingets Retsudvalg og Europaudvalg forud for vedtagelsen.

Dagsordenspunkt 15: Rådets afgørelse om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af to protokoller om menneskehandel og menneskesmugling til supplerende af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet

Nyt notat.

Resumé

Kommissionen har fremlagt forslag til Rådets afgørelser om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af FN-protokollerne om menneskehandel og menneskesmugling til supplerende af FN-konventionen om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet (Palermokonventionen). Det forventes, at forslagene vil blive forelagt Rådet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 med henblik på vedtagelse. Forslagene ses ikke at være i strid med nærhedsprincippet, ligesom de ikke vurderes at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslagene. Fra dansk side agter man at støtte forslagene.

1. Baggrund

FN-konventionen om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet (Palermokonventionen) og protokollerne hertil om henholdsvis forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særligt handel med kvinder og børn, samt om bekæmpelse af menneskesmugling til lands, ad søvejen og ad luftvejen blev undertegnet i Palermo den 12. december 2000.

Samme dag undertegnede Kommissionen på vegne af Fællesskabet, konventionen og de to protokoller, i henhold til Rådets afgørelse af 8. december 2000 om undertegnelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af konventionen mv.

Den 30. september 2003 ratificerede Danmark henholdsvis konventionen og protokollen hertil om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særligt handel med kvinder og børn.

Konventionen indeholder bl.a. regler, der pålægger de kontraherende stater en pligt til at kriminalisere en række forhold, herunder bl.a. hvidvaskning af penge og bestikkelse. Konventionen indeholder desuden bl.a. regler om samarbejdet om retshåndhævelsen i straffesager og om gennemførelse af konventionen gennem økonomisk udvikling og teknisk bistand.

Den tilhørende protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel,

særligt handel med kvinder og børn, indeholder supplerende regler, som tager sigte på at kriminalisere særligt handel med kvinder og børn og beskytte ofrene herfor samt forebygge og i øvrigt bekæmpe sådan menneskehandel, herunder gennem samarbejde på området.

Protokollen om bekæmpelse af menneskesmugling til lands, ad søvejen og ad luftvejen indeholder supplerende regler, som bl.a. tager sigte på at kriminalisere menneskesmugling, samt produktion, fremskaffelse og besiddelse af falske rejse- eller identitetspapirer, når det sker for vindings skyld med det formål at muliggøre menneskesmugling, samt forebygge og i øvrigt bekæmpe menneskesmugling, herunder gennem samarbejde på området.

Protokollen om bekæmpelse af menneskesmugling til lands, ad søvejen og ad luftvejen er ikke ratificeret af Danmark.

Med henblik på Fællesskabets tiltrædelse (ratifikation) af konventionen og protokollerne hertil fremsatte Kommissionen den 22. marts 2003 forslag til Rådets afgørelser om henholdsvis tiltrædelse af konventionen og protokollerne. Forslagene var sat på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggende) den 19. februar 2004, hvor de imidlertid ikke blev drøftet.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 29.-30. april 2004 blev der opnået politisk enighed om et forslag til Rådets afgørelse om indgåelse på Fællesskabets vegne af selve konventionen. Der blev ikke i den forbindelse opnået enighed om forslag til Rådets afgørelser om indgåelse på Fællesskabets vegne af de to protokoller.

Kommissionen har på denne baggrund den 18. oktober 2005 fremlagt (ændrede) forslag til rådsafgørelser om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af protokollen om bekæmpelse af menneskesmugling til lands, ad søvejen og af luftvejen og protokollen om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, især handel med kvinder og børn.

For så vidt angår Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse af protokollen om menneskesmugling er der fremlagt dels et forslag til rådsafgørelse, som omfatter de dele af protokollen, der falder ind under artikel 179 (om EU's udviklingssamarbejde) og artikel 181 a (om EU's samarbejdsaktioner med tredjelande på det økonomiske, finansielle og tekniske område) i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, dels et forslag til rådsafgørelse, som omfatter de dele af protokollen, der falder ind under anvendelsesområdet for afsnit IV i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (om EU's udlændingepolitik).

Danmark deltager ikke i vedtagelsen af de forslag til rådsafgørelser, som har retsgrundlag i afsnit IV i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, og disse rådsafgørelser er derfor ikke bindende og finder ikke anvendelse i forhold til Danmark, jf. protokollen om Danmarks stilling,

der er knyttet som bilag til Amsterdam-traktaten (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender).

Derimod deltager Danmark i vedtagelsen af de forslag til rådsafgørelser, som har retsgrundlag i artikel 179 og artikel 181 a i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab – og Danmark vil således være bundet heraf.

Det forventes, at forslagene til Rådets afgørelser om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af FN-protokollerne om menneskehandel og menneskesmugling vil blive forelagt Rådet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 med henblik på vedtagelse.

2. Indhold

Som nævnt ovenfor lægges der med de fremlagte forslag til rådsafgørelser op til, at Det Europæiske Fællesskab skal tiltræde (ratificere) FN-protokollerne om henholdsvis bekæmpelse af menneskesmugling til lands, ad søvejen og af luftvejen samt om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, især handel med kvinder og børn.

Forslagene indeholder herudover udkast til erklæringer om kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemslandene i relation til FN-protokollerne. De pågældende erklæringer skal afgives over for FN i forbindelse med tiltrædelsen.

Forslagene lægger i øvrigt op til, at formandskabet udpeger den person, der er beføjet til at deponere det for Fællesskabet bindende instrument til formel ratifikation af konventionen.

3. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret, jf. herved at forslagene til Rådets afgørelse om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de to FN-protokoller om menneskehandel og menneskesmugling som nævnt under punkt 4 ikke vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

For så vidt angår de dele af forslagene, som Danmark deltager i vedtagelsen af og bindes af, vurderes disse ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Det bemærkes i den forbindelse, at Danmark den 30. september 2003 ratificerede protokollen om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særligt handel med kvinder og børn.

Forslagene vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring over forslagene.

6. Nærhedsprincippet

Forslagene ses ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side agter man at støtte forslagene.

9. Europa-Parlamentet

Den 13. januar 2004 godkendte Europa-Parlamentet Kommissionens tidligere forslag om indgåelse af konventionen og de to protokoller. Når der er opnået enighed om Kommissionens nye forslag om indgåelse af de to protokoller, vil sagen ifølge det oplyste på ny skulle forelægges for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 11. april 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for råds-møderne (retlige og indre anliggender) den 19. februar 2004 og den 29.-30. april 2004.

Dagsordenspunkt 16: Rådsafgørelse om ændring af rådsafgørelse om sikkerhed i forbindelse med internationale fodboldkampe

Nyt notat.

Resumé

Det østrigske formandskab har fremlagt et forslag til rådsafgørelse om ændring af rådsafgørelse (af 25. april 2002) om sikkerhed i forbindelse med internationale fodboldkampe, der bl.a. stiller krav om udpegelse af nationale kontaktpunkter med henblik på øget informationsudveksling og samarbejde. Ændringsforslaget har til formål at sikre den nødvendige kvalitetskontrol af informationsudveksling i henhold til rådsafgørelsen, ligesom det forpligter de nationale kontaktpunkter til at udarbejde og udveksle generelle vurderingsrapporter om nationale fodbolduroligheder. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, og den har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemslandes holdninger til forslaget. Fra dansk side agter man at støtte det fremlagte forslag.

1. Baggrund

Rådet har vedtaget en række foranstaltninger vedrørende sikkerheden ved fodboldarrangementer.

Den 22. april 1996 vedtog Rådet således en henstilling om retningslinjer for forebyggelse af uroligheder i forbindelse med fodboldkampe, og den 9. juni 1997 vedtog Rådet en resolution om forebyggelse og bekæmpelse af fodboldvandalisme gennem erfaringsudveksling, stadionforbud og mediepolitik.

Desuden vedtog Rådet den 21. juni 1999 en resolution vedrørende en håndbog for det internationale politisamarbejde og foranstaltninger med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af vold og uroligheder i forbindelse med internationale fodboldkampe.

Ved rådsafgørelse af 25. april 2002 styrkedes det politimæssige samarbejde yderligere for derved at tage højde for den øgede internationalisering af fodboldbegivenheder som følge af forskellige internationale og europæiske konkurrencer og som følge af fodboldtilhængernes høje rejseaktivitet.

Ved den pågældende afgørelse forpligtede hver medlemsstat sig til i politiets regi at oprette eller udpege et nationalt kontaktpunkt vedrørende fodboldkampe med international dimension. Kontaktpunktet har til opgave at fremme, koordinere eller organisere tilrettelæggelsen af det internationale politisamarbejde i forbindelse med fodboldkampe med international dimension, herunder

ved at være ansvarlig for koordinering og fremme af den politimæssige informationsudveksling og sikre at der i overensstemmelse med national lovgivning ydes bistand til de kompetente nationale myndigheder. Kontaktpunktet er derudover ifølge afgørelsen tillagt en række andre opgaver.

Det østrigske formandskab har fremlagt et forslag om ændring af ovennævnte rådsafgørelse. Ændringsforslaget har til formål at sikre den nødvendige kvalitetskontrol af informationsudveksling i henhold til rådsafgørelsen, ligesom det forpligter de nationale kontaktpunkter til at udarbejde og udveksle generelle vurderingsrapporter om nationale fodbolduroligheder.

Forslaget forventes fremlagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 med henblik på vedtagelse.

2. Indhold

Ændringsforslaget indeholder krav om, at de nationale kontaktpunkter, jf. rådsafgørelsen af 25. april 2002, gennemfører kvalitetskontrol af informationsudveksling ved at sikre, at informationsudveksling sker gennem brug af de dertil udarbejdede formularer i håndbogen for internationalt politisamarbejde.

Ændringsforslaget stiller desuden krav om, at de nationale kontaktpunkter i overensstemmelse med national ret skal have adgang til persondata om fodboldtilhængere, der udgør en mulig sikkerhedsrisiko.

Endelig skal de nationale kontaktpunkter jævnligt udarbejde og distribuere rapporter, der på generelt plan vurderer risikoen for uroligheder ved nationale fodboldarrangementer, til andre kontaktpunkter.

3. Gældende dansk ret

Forslaget giver ikke anledning til at redegøre for dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget har ikke været sendt i høring.

6. Nærhedsprincippet

Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemslandes holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side agter man at støtte ændringsforslaget.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 11. april 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 17: Europols budget for 2007

Nyt notat.

Resumé

Det forventes, at et udkast til Europols budget for 2007 vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 med henblik på vedtagelse. Udkastet til Europols budget for 2007 er på cirka 68.000.000 euro (svarende til cirka 507 mio. kr.), hvilket er en forøgelse med 4,5 mio. euro i forhold til budgettet for 2006. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, og den har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser. Danmarks bidrag til Europols budget for 2007, som udgør cirka 7,8 mio. kr., afholdes af Rigspolitichefen inden for de bevillingsmæssige rammer. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemslandes holdninger til udkastet. Fra dansk side vil man se positivt på udkastet til Europols budget for 2007.

1. Baggrund

I medfør af Europol-konventionens artikel 35 skal Rådet vedtage Europols budget senest den 30. juni året før regnskabsårets påbegyndelse.

Et udkast til Europols budget for 2007 blev godkendt på et møde i Europols Styrelsesråd den 22.-23. marts 2006.

Det forventes, at udkastet vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 med henblik på vedtagelse.

2. Indhold

Udkastet til budget for 2007 er på cirka 68.000.000 euro (svarende til cirka 507 mio. kr.), hvilket er en forøgelse med 4,5 mio. euro i forhold til budgettet for 2006, men 5,8 mio. euro lavere end forudset i Europols 5-årige finansieringsplan for 2006-2010.

Stigningen i forhold til budgettet for 2006 skyldes hovedsagligt udgifter til udvidelse af personalet. Udvidelsen sker bl.a. med henblik på at opfylde målsætningerne i EU's handlingsplan mod terrorisme samt med henblik på generelt at varetage den forøgede arbejdsbyrde i Europol.

Ud af beløbet på cirka 68.000.000 euro udgør medlemsstaternes bidrag 55.399.814 euro, mens det resterende beløb dækkes af overskud overført fra budgetåret 2005 og øvrige indtægter, herunder renteindtægter.

Det danske bidrag til Europols budget for 2007 vil udgøre cirka 7,8 mio. kr.

3. Gældende dansk ret

Udkastet til Europols budget for 2007 har ingen relevans i forhold til dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Udkastet har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Danmarks bidrag til Europols budget for 2007 afholdes af Rigspolitichefen inden for de bevilningsmæssige rammer. Forslaget har derfor ikke som sådan statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Udkastet har ikke været sendt i høring.

6. Nærhedsprincippet

Udkastet rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemslandes holdninger til udkastet.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side vil man se positivt på udkastet til Europols budget for 2007.

9. Europa-Parlamentet

Udkastet til Europols budget for 2007 har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 11. april 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 18: C.SIS budget for 2007

Nyt notat.

Resumé

Et forslag til anlægs- og driftsbudget for C.SIS i 2007 forventes fremlagt til vedtagelse i forbindelse med rådsmødet. Nærhedsprincippet ses ikke at have relevans for sagen, ligesom forslaget ikke har lovgivningsmæssige konsekvenser. Det danske bidrag til anlæg og drift af C.SIS betales af Rigspolitechefen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, og udgifterne hertil afholdes inden for de bevillingsmæssige rammer. Forslaget er udarbejdet af Frankrig. Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger. Fra dansk side er man generelt positiv over for det fremlagte budgetforslag for anlæg og drift af C.SIS i 2007.

1. Baggrund

I forbindelse med Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 blev Schengen-reglerne integreret i Den Europæiske Union, idet bestemmelserne vedrørende Schengen-informationssystemet (SIS) fik retsgrundlag i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

Bestemmelserne vedrørende Schengen-informationssystemet (SIS) findes i Schengen-konventionens afsnit IV (artikel 92-119). Schengen-informationssystemet består af en national del i hvert medlemsland (N.SIS) og en central teknisk støttefunktion (C.SIS), som er beliggende i Strasbourg.

Danmark og de øvrige nordiske lande er pr. 1. januar 2001 blevet tilsluttet Schengen-informationssystemet i forbindelse med Danmarks og de øvrige nordiske landes indtræden i det praktiske Schengen-samarbejde den 25. marts 2001.

Frankrig er ansvarlig for etablering og drift af C.SIS. De nærmere regler herom er fastsat i finansforordningen for C.SIS. Det følger af finansforordningen, at Rådet (Schengen-landene) fastlægger budgettet for C.SIS. Frankrig afholder de løbende etablerings- og driftsudgifter, som efterfølgende dækkes af Schengen-landene i fællesskab. Dette sker i henhold til en fordelingsnøgle, der fastlægges hvert år på grundlag af den andel, som de enkelte landes momsindtægt udgør af De Europæiske Fællesskabers samlede momsindtægter i det forudgående regnskabsår, jf. Schengen-konventionens artikel 119, stk. 1.

Danmarks bidrag har gennem årene udgjort ca. 1,6 – 2 procent.

Et forslag til anlægs- og driftsbudgettet for C.SIS i 2007 forventes fremlagt til vedtagelse i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006

2. Indhold

Budgetforslaget vedrørende anlægsudgifter er på i alt 350.000 euro (svarende til ca. 2.656.500 dkr.). Der er i forhold til budgettet for 2006 tale om et fald på hele 3.250.000 euro. Det bemærkes dog i den forbindelse, at budgettet for 2006 var betydeligt højere end de forrige år primært som følge af udgifter til udskiftning af en stor del af den grundlæggende software og hardware i det operationelle C.SIS-system samt udgifter til indførelse af nye funktioner i Schengen-informationssystemet.

Budgetforslaget vedrørende driften af C.SIS er på i alt 2.105.000 euro (svarende til ca. 15.998.000 dkr.). Der er tale om en stigning på 95.000 euro i forhold til budgettet for 2006. Stigningen skyldes en række mindre justeringer af udgifterne til bl.a. vedligeholdelse af edb-systemet og til personale, samt en forhøjelse af uddannelseskontoen, som skal tage højde for den nødvendige oplæring i brugen af det nye SIS II-system.

Det samlede anlægs- og driftsbudget for C.SIS udgør 2.455.000 euro (svarende til ca. 18.658.000 dkr.). Danmarks bidrag til budgettet for C.SIS i 2007 vil udgøre ca. 350.000 dkr.

3. Gældende dansk ret

Der findes ikke dansk lovgivning af relevans for sagen.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Det danske bidrag til anlæg og drift af C.SIS betales af Rigspolitichefen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, og udgifterne hertil afholdes inden for de bevillingsmæssige rammer. Forslaget har derfor ikke som sådan statsfinansielle konsekvenser.

Budgetforslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af forslaget.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget er udarbejdet af Frankrig. Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positiv over for det fremlagte budgetforslag for anlæg og drift af C.SIS i 2007.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 11. april 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.