



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 4. september 2007
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsnr.: 2007-3061/1-0033
Dok.: CDH43039

Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets og Udenrigsministeriets ansvarsområder, 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 18. september 2007.

Side:

- | | | |
|--------------|-------------------|--|
| 3-17 | Dagsordenspunkt 1 | Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde
<i>- drøftelse af visse spørgsmål</i>
KOM(2005)0475 |
| 18-34 | Dagsordenspunkt 2 | Rammeafgørelse om den europæiske kontrolordre under procedurer forud for domsafsigelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater
<i>- Orienterende drøftelse</i>
KOM(2006)0468 |
| 35-37 | Dagsordenspunkt 3 | Schengen-informationssystemet
a. SISone4all
<i>- status</i>
KOM-dokument findes ikke
b. Netværk til Schengen-informationssystemet
<i>- status</i>
KOM-dokument findes ikke
c. SIS II ^(*) |

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

^{*} 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.

- *status*

KOM(2005)0236*,
KOM(2005)0230 og
KOM(2005)0237

- 38-43** Dagsordenspunkt 4 Ændring af bestemmelser i EF-Domstolens statut med henblik på at indføre en særlig hasteprocedure
- *præsentation*
KOM-dokument findes ikke
- 44-46** Dagsordenspunkt 5 Fælles EU/Europarådserklæring om etablering af en "Europæisk dag mod Dødsstraf"
- *drøftelse*
KOM-dokument findes ikke
- 47-61** Dagsordenspunkt 6 Rådets rammeafgørelse om anerkendelse af og tilsyn med betingede straffe og alternative sanktion
- *statusorientering*
KOM-dokument findes ikke
- 62-68** Dagsordenspunkt 7 Rådets afgørelse om undertegnelse af konventionen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Island, Kongeriget Norge, Det Schweiziske Forbund og Kongeriget Danmark om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (ny Lugano-konvention)*
- *vedtagelse*
A-punkt
KOM(2007)0387

Dagsordenspunkt 1: Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Forslaget til rammeafgørelse 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 vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes i sin nuværende udformning at ville have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Det oprindelige forslag til rammeafgørelse har i løbet af forhandlingerne gennemgået en lang række ændringer, og det tyske formandskab har senest – med henblik på at bringe sagen videre – foretaget en revision af forslaget. I lyset heraf er flere af de bemærkninger, som er fremkommet, især fra politiet, anklagemyndigheden og domstolene, i forbindelse med den hjemlige høring over det oprindelige forslag til rammeafgørelse, ikke længere relevante. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget. *Det forventes, at det portugisiske formandskab i forbindelse med det kommende rådsmøde den 18. september 2007 vil forelægge to udvalgte spørgsmål for Rådet med henblik på at opnå politisk enighed herom. Det drejer sig om spørgsmålet om anvendelsesområdet for rammeafgørelsen og spørgsmålet om videregivelse af oplysninger, som er modtaget fra en anden medlemsstat, til tredjelande og internationale organer.* Fra dansk side er man overordnet 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 fremlagde i december 2005 et forslag til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde (KOM(2005)475)

Forslaget til rammeafgørelse om databeskyttelse skal bl.a. ses i sammenhæng med spørgsmålet om udveksling af oplysninger mellem medlems-

staternes retshåndhævende myndigheder på grundlag af det såkaldte tilgængelighedsprincip.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 orienterede det østrigske formandskab om status for forhandlingerne om udkastet til rammeafgørelse.

Det finske formandskab orienterede om status for forhandlingerne om udkastet til rammeafgørelsen i forbindelse med rådsmødet den 4.-5. december 2006.

Det tyske formandskab udarbejdede i samarbejde med Kommissionen et revideret udkast til rammeafgørelsen, som blev fremlagt kort forud for rådsmødet den 19.-20. april 2007, hvor det tyske formandskab orienterede om status for sagen.

På rådsmødet den 12.- 13. juni 2007 orienterede det tyske formandskab om status i sagen, og Rådet vedtog en række rådskonklusioner. Rådet tilkendegav i den forbindelse vilje til - hvor det er relevant - at tage hensyn til de generelle databeskyttelsesmæssige principper, som gengives i bilaget til Europa-Parlamentets LIBE-udvalgs udtalelse af 24. maj 2007 om forslaget (jf. punkt 9. nedenfor). Rådet tilkendegav endvidere at ville prioritere behandlingen af forslaget og opnå politisk enighed om forslaget hurtigst muligt og senest inden udgangen af 2007.

Det forventes, at det portugisiske formandskab i forbindelse med det kommende rådsmøde den 18. september 2007 vil forelægge to udvalgte spørgsmål for Rådet med henblik på at opnå politisk enighed herom. Det drejer sig om spørgsmålet om anvendelsesområdet for rammeafgørelsen og spørgsmålet om videregivelse af oplysninger, som er modtaget fra en anden medlemsstat, til tredjelande og internationale organer.

2. Indhold

Indledende bemærkninger

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.

Det reviderede udkast indeholder – ligesom de tidligere udkast – generelle regler for lovligheden af behandlingen af personoplysninger, bestemmelser vedrørende specifikke former for databehandling (videregivelse og at stille personoplysninger til rådighed for andre medlemsstater), den registreredes rettigheder, fortrolighed og sikkerhed i forbindelse med databehandlingen, klageadgang, erstatningsansvar og sanktioner samt tilsynsmyndigheder.

Det reviderede udkast til rammeafgørelse adskiller sig på flere punkter fra det hidtidige udkast. Det kan navnlig nævnes, at der lægges op til en mere overordnet regulering end hidtil. Med forslaget lægges der desuden bl.a. op til at fokusere på databeskyttelsen i forbindelse med udveksling af personoplysninger mellem medlemsstaterne (de grænseoverskridende tilfælde). Herudover lægges der op til, at de kommende regler også skal omfatte behandling af personoplysninger ved Europol (Den Europæiske Politienhed), Eurojust (Den Europæiske Enhed for Retligt Samarbejde) 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. Endelig kan det nævnes, at der med det reviderede udkast til rammeafgørelse lægges op til, at der etableres en samlet fælles uafhængig kontrolinstans vedrørende de tre nævnte institutioner, der skal overvåge og kontrollere overholdelsen af databeskyttelsesbestemmelserne.

Anvendelsesområde

Som nævnt vil formandskabet lægge op til, at der på det kommende rådsmøde den 18. september 2007 skal være drøftelse af spørgsmålet om anvendelsesområdet for rammeafgørelsen - nærmere bestemt om rammeafgørelsen alene skal finde anvendelse i forbindelse med udveksling af oplysninger i grænseoverskridende situationer, eller om den også skal regulere data, der indsamles og anvendes i en rent national kontekst.

Drøftelserne tager udgangspunkt i det følgende kompromisforslag, som blev fremlagt af det tyske formandskab:

Medlemsstaterne skal – under overholdelse af rammeafgårelsen – sikre den registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og navnlig, at dennes privatliv respekteres fuldt ud, når data - med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge straffelovsovertrædelser eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner - videregives mellem medlemsstater eller fra medlemsstater til myndigheder oprettet ved retsakter vedtaget af Rådet i henhold til afsnit VI i traktaten om den Europæiske Union (søjle 3).

Det samme gælder, når data viderebehandles med samme formål i den medlemsstat, der har modtaget sådanne data fra en anden medlemsstat, eller fra myndigheder oprettet ved retsakter vedtaget af Rådet i henhold til afsnit VI i traktaten om den Europæiske Union (søjle 3).

I en præambelbetragtning (i tilknytning hertil) siges det, at medlemsstaterne har til hensigt at sikre, at det nationale databeskyttelsesniveau ”matcher” beskyttelsesniveauet i rammeafgårelsen.

Der foreslås desuden indført en evalueringsbestemmelse, hvorefter medlemsstaterne, senest 4 år efter gennemførelsen af rammeafgårelsen, skal informere Kommissionen om, hvilke nationale foranstaltninger medlemsstaterne har truffet for at sikre, at dataudvekslingen er i overensstemmelse med rammeafgårelsen. Det fremgår af bestemmelsen, at Kommissionen skal undersøge, om afgrænsningen af rammeafgårelsens anvendelsesområde har ført til situationer, hvor data ikke er blevet videregivet til en anden medlemsstat eller internationale institutioner eller til informationssystemer i EU på grund af manglende overholdelse af rammeafgårelsens regler i den nationale databehandling (dvs. utilstrækkelig ”matching” af rammeafgårelsens beskyttelsesniveau i national ret).

Kommissionen skal informere Rådet og Europa-Parlamentet om resultaterne af evalueringen inden for et år. Hvis evalueringen viser, at rammeafgårelsens regler om anvendelsesområdet skal ændres med henblik på, at beskytte datasubjektet og fremme det retlige og politimæssige samarbejde, skal Kommissionen fremlægge et forslag herom.

Videregivelse af oplysninger, som er modtaget fra en anden medlemsstat, til tredjelande eller internationale organer

For så vidt angår spørgsmålet om videregivelse af oplysninger, som er modtaget fra en anden medlemsstat, til tredjelande eller internationale organer, er der lagt op til følgende kompromis:

Medlemsstaterne skal sikre, at oplysninger, der er modtaget eller stillet til rådighed af en anden medlemsstat, kun må videregives til tredjelande og internationale organer eller organisationer, såfremt følgende (kumulative) betingelser er opfyldt:

at det er nødvendigt for at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge lovovertrædelser eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner,

at den pågældende myndighed i tredjelandet eller det internationale organ er ansvarlig for at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge lovovertrædelser eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner,

at den medlemsstat, som oplysningerne hidrører fra, har givet sit samtykke til videregivelsen i overensstemmelse med national ret, og

at det pågældende tredjeland eller internationale organ sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau for den tilsigtede databehandling.

Kravet om et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau kan dog fraviges, når national ret i medlemsstaten, der videregiver oplysningen til et tredjeland mv., tillader det af hensyn til datasubjektets legitime særlige interesser eller af hensyn til legitime almene interesser, herunder særligt vigtige samfundsinteresser. Kravet kan også fraviges, hvis den modtagne myndighed i tredjelande eller det modtagne internationale organ foreskriver passende sikkerhedsforanstaltninger, som er anset for fyldestgørende af det pågældende medlemsland i overensstemmelse med dets nationale ret.

For så vidt angår kravet om, at data kun må videregives med samtykke fra den medlemsstat, som oplysningerne hidrøre fra, kan dette fraviges, hvis en sådan videregivelse er afgørende for at forhindre en umiddelbart forestående alvorlig fare, der truer den offentlige sikkerhed, og det er umuligt at opnå forudgående samtykke.

Udkastet til rammeafgørelse indeholder herudover en bestemmelse om, at rammeafgørelsen ikke berører forpligtigelser, der påhviler medlemsstaterne eller Den Europæiske Union i henhold til eksisterende bilaterale og/eller multilaterale aftaler, der er indgået med tredjelande. Derimod er

det anført i en præambelbetragtning, at fremtidige aftaler med tredjelande mv. skal være i overensstemmelse med rammeafgørelsens regler for udveksling af oplysninger med tredjelande mv.

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. forslagets artikel 1-3), vedrørende almindelige grundlæggende principper for behandling af personoplysninger (jf. især forslagets artikel 4-5), vedrørende fortrolighed og sikkerhed i forbindelse med databehandling (jf. forslagets artikel 23-26), vedrørende klageadgang, erstatningsansvar og sanktioner (jf. forslagets artikel 27-29) og vedrørende tilsynsmyndighed og en arbejdsgruppe på området (jf. forslagets 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.

3.1.1. 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 forsvarrets 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 underret-

ning 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 indsigtret) heller ikke anvendelse på behandlinger, der foretages for domstolene inden for det strafferetlige område. Der henvises til persondatalovens § 2, stk. 4.

3.1.2. 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 visse punkter fra den regulering, som foreslås efter forslaget til rammeafgørelse i dets nuværende udformning. Der kan bl.a. peges på, at persondatalovens § 7 ikke indeholder helt så strenge betingelser for (undtagelsesvist) at behandle særlige kategorier af oplysninger (personoplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund mv.), som de betingelser der foreslås efter artikel 6 i forslaget til rammeafgørelse.

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

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.

3.1.3. 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 indsigtsretten 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 egenacces 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 i ret synes 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.

3.1.4. 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).

3.2. Forslaget til rammeafgørelse omfatter også på en række punkter spørgsmål, som er reguleret i anden lovgivning, herunder navnlig retsplejeloven.

Dette gælder bl.a. i forhold til de bestemmelser i retsplejeloven, som tillægger en sigtet person mv. rettigheder med hensyn til materiale, som er tilvejebragt af politiet mv. i forbindelse med strafferetlig forfølgning, jf. herved særligt retsplejelovens kapitel 66. I den forbindelse kan der desuden peges på reglerne om aktindsigt i retsplejelovens kapitel 3 a (§§ 41 - 41g) og kapitel 66 (§§ 729 a - 729 d).

Nævnes kan endvidere bl.a. retsplejelovens særlige regler om berigtigelse, jf. denne lovs § 221.

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 (se punkt 3.1.2.) samt om den registreredes rettigheder (se punkt 3.1.3.).

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

For så vidt angår de danske myndigheder, som løser opgaver inden for rammeafgørelsens område, vurderes det umiddelbart, at forslaget vil medføre statsfinansielle konsekvenser, som det imidlertid ikke på nuværende tidspunkt er muligt at anslå omfanget af.

5. Høring

Det oprindelige kommissionsforslag 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, Rigspolitichefen, 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.

Det reviderede udkast indeholder en række ændringer i forhold til det oprindelige kommissionsforslag. Som konsekvens heraf er store dele af de bemærkninger, som er fremkommet, især fra politiet, anklagemyndigheden og domstolene, ikke længere relevante.

For så vidt angår de spørgsmål, som skal drøftes på det kommende rådsmøde, er der anført følgende i de modtagne høringssvar:

Formål, definitioner og anvendelsesområde

Datatilsynet bemærker, 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 forslagets artikel 1, stk. 1, fastsættes der i rammeafgørelsen 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 rammeafgørelse.

Den europæiske konference for datatilsynsmyndigheder har i sin udtalelse anført, at artikel 1, stk. 2, kun giver mening, hvis den foreslåede rammeafgørelse 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.

Datatilsynet anfører videre, at 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 myndighe-

der har, og karakteren af de oplysninger, der behandles, at det er nødvendigt at fastlægge en fælles standard og at sikre effektiv beskyttelse.

Datatilsynet tilføjer, 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.

Endelig bemærker Datatilsynet, at det forhold, at forslaget skal erstatte de gældende databeskyttelsesregler for Schengen Informationssystemet, ikke må føre til et lavere beskyttelsesniveau for dette system.

Videregivelse af oplysninger, som er modtaget fra et andet medlemsland, til tredjelande mv.

Datatilsynet bemærker, at forslaget til rammeafgørelse (det oprindelige) 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.

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

Rigspolitichefen bemærker, at de fastsatte betingelser kan medføre en begrænsning af muligheden for at behandle oplysninger, der er modtaget fra andre medlemslande, elektronisk i politiets IT-systemer. Det er således Rigspolitiets vurdering, at det kan være vanskeligt at begrænse anvendelsen af oplysninger, som anført i bestemmelserne, hvis oplysningerne er til rådighed i elektronisk form for en bredere skare af autoriserede brugere.

Rigspolitichefen henleder for en god ordens skyld opmærksomheden på, at politiet på Færøerne og i Grønland anvender visse af politiets IT-systemer, bl.a. Det Centrale Kriminalregister.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at man finder det hensigtsmæssigt, at det i rammeafgørelsen præciseres, hvad en sikring af databeskyttelsen i "en passende grad" dækker over. Det anføres, at 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”.

Institut for Menneskerettigheder finder det ligeledes ønskeligt, at det i rammeafgørelsen 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.

For så vidt angår de øvrige dele af de modtagne høringssvar, kan der henvises til det samlenotat, som blev fremsendt til udvalget forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006.

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 myn-

digheders 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 holdning til det reviderede udkast til rammeafgørelse.

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

Europa-Parlamentet har den 27. september 2006 afgivet udtalelse om det oprindelige kommissionsforslag.

Senest har Europa-Parlamentets LIBE-udvalg den 24. maj 2007 afgivet udtalelse om det (af Tyskland) reviderede udkast til rammeafgørelse.

I udtalelsen opfordres der bl.a. til, at der skabes enighed om en række angivne databeskyttelsesmæssige principper. De pågældende principper (i alt 15) vedrører rammeafgørelsens formål og karakter, hvornår der kan behandles personoplysninger, registreredes rettigheder, datasikkerhed, erstatnings- og strafansvar samt datatilsyn.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 4. september 2007.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde samt et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 30. januar 2006 og til Folketingets Retsudvalg den 31. januar 2006.

Et samlenotat om forslaget til rammeafgørelse blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006, den 4.-5. december 2006, den 19.-20. april 2007 og den 12.-13. juni 2007.

Dagsordenspunkt 2: Rådets rammeafgørelse om den europæiske kontrolordre under procedurer forud for domsafsigelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Kommissionen har fremlagt et forslag til rammeafgørelse om den europæiske kontrolordre under procedurer forud for domsafsigelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (KOM(2006)468). Forslaget indebærer, at der på EU-plan indføres en såkaldt ”europæisk kontrolordre”, som er en retsafgørelse, som en medlemsstat kan vælge at udstede over for en mistænkt uden bopæl i medlemsstaten med henblik på at føre den mistænkte tilbage til bopælsmedlemsstaten. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, hvorimod det ikke vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. *Sagen forventes at blive forelagt Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 18. september 2007 med henblik på en orienterende drøftelse af, hvorvidt man skal fortsætte drøftelsen af rammeafgørelsen om en europæisk kontrolordre på baggrund af et revideret forslag, og i så fald efter hvilke kriterier det reviderede forslag skal udformes.* Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. I overensstemmelse med den holdning, som tidligere er tilkendegivet i forbindelse med afgivelse af høringssvar vedrørende en tidligere grønbog fra Kommissionen om samme emne, er man fra dansk side umiddelbart skeptisk over for forslaget til rammeafgørelse.

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.

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 hjørnestenen i det retlige samarbejde inden for EU på både det civil- og 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 princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager. Af programmet fremgår det bl.a., at et af målene er at sørge for et samarbejde i tilfælde, hvor en person er underlagt forpligtelser eller overvågningsforanstaltninger (fængslingssurrogat) forud for domsafsigelsen.

Programmet opstiller på baggrund heraf to foranstaltninger:

”9. Opstille en fortegnelse over de foranstaltninger, der eventuelt kan komme på tale, over de kontrolprocedurer, der gør det muligt at sikre, at foranstaltningerne overholdes af personer, og over de sanktioner, der skal finde anvendelse, såfremt de ikke overholdes.

10. Fortegnelsen skal danne grundlag for vedtagelsen af et instrument, der åbner mulighed for anerkendelse og øjeblikkelig fuldbyrdelse af kontrol-, overvågnings- eller sikkerhedsforanstaltninger, som en retsmyndighed har beordret forud for den endelige dom. Dette instrument skal omfatte alle de personer, der retsforfølges i en medlemsstat, og som kan tænkes at befinde sig i en anden medlemsstat, og skal indeholde bestemmelser om, hvordan disse foranstaltninger skal overvåges, og hvilke sanktioner der bør iværksættes, såfremt de ikke overholdes.”

Under henvisning hertil fremlagde Kommissionen den 17. august 2004 en grønbog om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse, som skulle danne grundlag for de videre drøftelser om udarbejdelsen af et instrument til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende foranstaltninger forud for domsafsigelse.

Efterfølgende har Kommissionen den 4. september 2006 fremlagt et forslag til rammeafgørelse om den europæiske kontrolordre under procedurer forud for domsafsigelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (KOM(2006)468).

Forslaget, der ikke tidligere har været forelagt Rådet, forventes at blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 18. september 2007 med henblik på en orienterende drøftelse af, hvorvidt man skal fortsætte drøftelsen af rammeafgårelsen om en europæisk kontrolordre på baggrund af et revideret forslag, og i så fald efter hvilke kriterier det reviderede forslag skal udformes.

2. Forslagets indhold

Forslaget til rammeafgårelse er fremlagt under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særligt artikel 31, stk. 1, litra a og c, og artikel 34, stk. 2, litra b. Det følger af artikel 31, stk. 1, litra a og c, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager bl.a. omfatter fremme og fremskyndelse af samarbejdet om retspleje mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne og sikring af forenelighed mellem medlemsstaternes gældende regler, i det omfang det er nødvendigt for at forbedre samarbejdet. Ifølge artikel 34, stk. 2, litra b, kan Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen vedtage rammeafgårelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Kommissionen har som begrundelse for forslaget anført, at der på området for varetægtsfængsling er risiko for forskelsbehandling af mistænkte, der har bopæl i den medlemsstat, hvor retssagen skal foregå, og de personer, der har bopæl i en anden medlemsstat. En mistænkt uden bopæl i domslandet risikerer – efter Kommissionens opfattelse – varetægtsfængsling i tilfælde, hvor en mistænkt med bopæl i domslandet under lignende omstændigheder ikke ville blive varetægtsfængslet, idet førstnævnte, da han ikke har sin bopæl i den medlemsstat, hvor retssagen skal foregå, måske vil flygte til sin bopælsmedlemsstat og dermed vanskeliggøre forfølgningen af sagen.

Kommissionen henviser i den forbindelse til, at flere undersøgelser har vist alvorlige problemer i forbindelse med varetægtsfængsling i EU. Bl.a. har en undersøgelse, som Kommissionen foretog i 2003, vedrørende indsatte i medlemsstaternes fængsler, herunder varetægtsfængslede, vist, at der er betydelige forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til såvel antal varetægtsfængslede pr. 100.000 indbyggere som andelen af egne statsborgere i forhold til udenlandske statsborgere.

Hovedelementerne i forslaget er følgende:

Med rammeafgørelsen indføres en såkaldt ”europæisk kontrolordre”, som er en retsafgørelse udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat (den udstedende stat) over for en mistænkt uden bopæl i landet. Kontrolordren udstedes med henblik på at føre personen tilbage til sin bopælsmedlemsstat (den fuldbyrdende stat) på den betingelse, at vedkommende efterkommer kontrolforanstaltninger for at sikre retsforfølgningen og navnlig for at sikre, at personen vil kunne stilles for en domstol i den udstedende stat.

Inden udstedelsen af den europæiske kontrolordre skal den udstedende myndighed (domstol, dommer, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager) oplyse den mistænkte om de vilkår, vedkommende pålægges og om følgerne af overtrædelse heraf.

Den udstedende myndighed skal pålægge den mistænkte at stå til rådighed for at modtage stævning til retssagen og give møde ved retssagen, hvis stævningen kræver dette. Derudover kan den udstedende myndighed pålægge den mistænkte et eller flere af følgende vilkår:

- at deltage i indledende afhøringer i forbindelse med den eller de lovovertrædelser, som vedkommende er sigtet for,*
- ikke uden tilladelse at tage ophold på angivne steder i den udstedende stat, eller*
- at refunderer udgifterne i forbindelse med tilbageførsel af vedkommende til en indledende afhøring eller til retssagen.*

Den udstedende og fuldbyrdende myndighed kan i øvrigt aftale, at den mistænkte skal pålægges yderligere vilkår, herunder f.eks. at melde sig hos den fuldbyrdende myndighed på et givet tidspunkt og på et nærmere angivet sted, at deponere pas eller andre legitimationspapirer hos den fuldbyrdende myndighed, at tage ophold på en nærmere angivet adresse, eller at undergive sig en nærmere angiven lægebehandling.

Alle vilkår, der pålægges den mistænkte, skal angives i den europæiske kontrolordre. Den fuldbyrdende myndighed kan ændre vilkårene i den europæiske kontrolordre i overensstemmelse med national ret, hvis det er strengt nødvendigt for at fuldbyrde den.

Den fuldbyrðende myndighed skal anerkende den europæiske kontrolordre uden at stille krav om yderligere formaliteter og skal straks træffe alle nødvendige foranstaltninger med henblik på fuldbyrðelsen, medmindre andet er fastsat i rammeafgørelsen.

Den fuldbyrðende myndighed skal dog afslå at anerkende og fuldbyrðe en europæisk kontrolordre, hvis det vil stride mod princippet om ne bis in idem.

Den fuldbyrðende myndighed kan endvidere afslå at anerkende og fuldbyrðe en europæisk kontrolordre, hvis

- den mistænkte på grund af alder efter den fuldbyrðende stats lovgivning ikke kan gøres strafferetligt ansvarlig for de handlinger, der ligger til grund for den europæiske kontrolordre,*
- lovgivningen i den fuldbyrðende stat indeholder bestemmelser om immunitet eller privilegier, der kan hindre fuldbyrðelsen af den europæiske kontrolordre, eller*
- den lovovertrædelse, der ligger til grund for den europæiske kontrolordre, er omfattet af amnesti i den fuldbyrðende stat, og denne medlemsstat har kompetence til at retsforfølge lovovertrædelsen i medfør af egen strafferet.*

Hvis den mistænkte er statsborger eller bosat i den fuldbyrðende stat, kan fuldbyrðelsen af en europæisk kontrolordre gøres betinget af, at den mistænkte efter retssagen i den udstedende stat tilbageføres til afsoning i den fuldbyrðende stat.

Den mistænkte gives samme rettigheder med hensyn til fornyet prøvelse af den europæiske kontrolordre efter lovgivningen i den udstedende stat, som hvis de deri indeholdte vilkår var ham pålagt som en kontrolforanstaltning forud for domsafsigelse til fuldbyrðelse i den udstedende stat.

Den udstedende myndighed kan i overensstemmelse med national ret tilbagekalde den europæiske kontrolordre, hvis det er til den mistænktes fordel. Hvis den mistænkte har overholdt samtlige vilkår i den europæiske kontrolordre, skal den udstedende myndighed tilbagekalde den.

Eksistensen af en europæisk kontrolordre berører ikke den fuldbyrðende stats forpligtelser i henhold til en europæisk arrestordre, en anmodning

om udlevering indgivet af et tredjeland eller statuten for Den Internationale Straffedomstol. Den fuldbyrdende stat forhindres heller ikke i at indlede eller videreføre egne straffesager.

Den fuldbyrdende myndighed skal straks underrette den udstedende myndighed om enhver overtrædelse af de vilkår, der er indeholdt i den europæiske kontrolordre.

Den udstedende myndighed kan i tilfælde af overtrædelse af den europæiske kontrolordre (efter nationale bestemmelser i den udstedende stat) træffe afgørelse om tilbagekaldelse af den europæiske kontrolordre eller ændring eller tilbagekaldelse af et eller flere af de i den europæiske kontrolordre indeholdte vilkår.

I tilfælde af overtrædelse af den europæiske kontrolordre kan den udstedende myndighed endvidere træffe afgørelse om anholdelse og tilbageførsel i følgende tilfælde:

- hvis den europæiske kontrolordre var udstedt for en lovovertrædelse, der efter loven i den udstedende stat kan medføre varetægtsfængsling, navnlig når det er nødvendigt for at give møde til en indledende afhøring til retsmødet,*
- hvis den europæiske kontrolordre var udstedt for en lovovertrædelse, der efter loven i den udstedende stat ikke oprindeligt kunne medføre varetægtsfængsling,*
- hvis den europæiske kontrolordre indebærer indskrænkning af den mistænkte frihed i et omfang, der kan sammenlignes med frihedsberøvelse, og*
- hvis anholdelsen og tilbageførslen er nødvendig for at give møde til en indledende afhøring til retsmødet.*

Hvis den mistænkte på tidspunktet for den udstedende myndigheds afgørelse befinder sig i en anden medlemsstat, forestår denne medlemsstat anholdelsen og tilbageførslen.

Hvis den mistænkte giver sit samtykke, tilbageføres denne straks til den udstedende stat. Hvis den mistænkte ikke giver sit samtykke, tilbageføres denne også straks til den udstedende stat, medmindre:

- det er klart, at straffesagen for den lovovertrædelse, for hvilken den europæiske kontrolordre er udstedt, ville stride mod princippet om ne bis in idem,
- den mistænkte allerede retsforfølges i den fuldbyrdende stat for det samme forhold som det, der ligger til grund for den europæiske kontrolordre,
- der er indtrådt forældelse i henhold til den fuldbyrdende stats lovgivning, og denne medlemsstat har jurisdiktionskompetence i medfør af sin egen strafferet, eller
- afgørelsen om anholdelse og tilbageførsel af den mistænkte vedrører nye forhold, der ikke er omfattet af den europæiske kontrolordre.

Andre medlemsstater end den fuldbyrdende stat kan også afslå at anholde og tilbageføre mistænkte på grundlag af en eller flere af de grunde, ifølge hvilke den fuldbyrdende myndighed skal/kan afslå at anerkende og fuldbyrde en europæisk kontrolordre.

Den udstedende stat fradrager enhver periode med frihedsberøvelse forårsaget af pågribelsen og tilbageførslen af den mistænkte i den samlede tidsperiode, der skal afsones i den udstedende stat som følge af idømmelsen af en fængselsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning.

Det fremlagte forslag indeholder herudover bestemmelser om rammeafgørelsens anvendelsesområde, om hvilke myndigheder der kan udpeges som kompetente myndigheder i henholdsvis udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten, om procedurer for fremsendelse af fuldbyrdelsesordren (attesten), om høring af den mistænkte, og om frister for fuldbyrdelse af kontrolordre og om tilbagelevering af den mistænkte. Endvidere indeholder forslaget bestemmelser om evaluering af rammeafgørelsen, forholdet til andre aftaler og ordninger, beretning fra Kommissionen, gennemførelse og ikrafttræden af rammeafgørelsen.

Der henvises i øvrigt nærmere til forslaget til rammeafgørelse og de ledsagende bemærkninger.

3. Gældende ret

3.1. Indledning

Som omtalt nærmere i pkt. 2 ovenfor har Kommissionen som begrundelse for forslaget til rammeafgørelse navnlig anført, at en mistænkt uden bopæl i den medlemsstat, hvor retssagen skal foregå, efter Kommissionens opfattelse risikerer varetægtsfængsling i tilfælde, hvor en mistænkt med bopæl i domslandet under lignende omstændigheder ikke ville blive varetægtsfængslet, idet førstnævnte – da han ikke har sin bopæl i den medlemsstat, hvor retssagen skal foregå – måske vil flygte til sin bopælsmedlemsstat og dermed vanskeliggøre forfølgningen af sagen.

Forslaget må således ses i sammenhæng med de nationale regler om varetægtsfængsling, og der redegøres derfor i pkt. 3.2 og 3.3 for de danske regler på området, herunder vedrørende tilfælde, hvor der er bestemte grunde til at antage, at en person vil unddrage sig strafforfølgning eller -fuldbyrdelse.

3.2. Retsplejeloens regler om varetægtsfængsling

Dansk rets almindelige regler om varetægtsfængsling findes i retsplejelovens § 762, og reglerne gælder både for personer med fast bopæl i Danmark og for personer, der ikke har fast bopæl i Danmark. Bestemmelsen i § 762 har følgende ordlyd:

”§ 762. En sigtet kan varetægtsfængsles, når der er begrundet mistanke om, at han har begået en lovovertrædelse, som er undergivet offentlig påtale, såfremt lovovertrædelsen efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, og

- 1) der efter det om sigtedes forhold oplyste er bestemte grunde til at antage, at han vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen, eller
- 2) der efter det om sigtedes forhold oplyste er bestemte grunde til at frygte, at han på fri fod vil begå ny lovovertrædelse af den foran nævnte beskaffenhed, eller
- 3) der efter sagens omstændigheder er bestemte grunde til at antage, at sigtede vil vanskeliggøre forfølgningen i sagen, navnlig ved at fjerne spor eller advare eller påvirke andre.

Stk. 2. En sigtet kan endvidere varetægtsfængsles, når der foreligger en særligt bestyrket mistanke om, at han har begået

- 1) en lovovertrædelse, som er undergivet offentlig påtale, og som efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller derover, og hensynet til retshåndhævelsen efter oplysningerne om forholdets grovhed skønnes at kræve, at sigtede ikke er på fri fod, eller
- 2) en overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 1, § 123, §§ 244-246, § 250 eller § 252, såfremt lovovertrædelsen efter oplysningerne om forholdets grovhed kan ventes at

ville medføre en ubetinget dom på fængsel i mindst 60 dage og hensynet til retshåndhævelsen skønnes at kræve, at sigtede ikke er på fri fod.”

Varetægtsfængsling kan efter retsplejelovens § 762, stk. 3, ikke anvendes, hvis lovovertrædelsen kan ventes at ville medføre straf af bøde eller fængsel i højst 30 dage, eller hvis frihedsberøvelsen vil stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af sigtedes forhold, sagens betydning og den retsfølge, som kan ventes, hvis sigtede findes skyldig.

Efter retsplejelovens § 765, stk. 2, kan bl.a. følgende (alternative) foranstaltninger med sigtedes samtykke iværksættes i stedet for varetægtsfængsling, hvis betingelserne for varetægtsfængsling i øvrigt er opfyldt, og varetægtsfængslingens øjemed kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger:

- undergive sig et af retten fastsat tilsyn,
- overholde særlige bestemmelser vedrørende opholdssted, arbejde, anvendelse af fritid og samkvem med bestemte personer,
- tage ophold i egnet hjem eller institution,
- undergive sig psykiatrisk behandling eller afvænningsbehandling for misbrug af alkohol, narkotika eller lignende, om fornødent på hospital eller særlig institution,
- give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter,
- hos politiet deponere pas eller andre legitimationspapirer,
- stille en af retten fastsat økonomisk sikkerhed for sin tilstedeværelse ved retsmøde og ved fuldbyrdelsen af en eventuel dom.

Beslutningen om at iværksætte sådanne foranstaltninger træffes af retten, jf. i øvrigt nærmere retsplejelovens § 765.

3.3. Reglerne om anvendelse af varetægtsfængsling i udleveringssager

Herudover er der i udleveringslovgivningen – dvs. henholdsvis udleveringsloven (som gælder i forhold til andre EU-medlemsstater) og den nordiske udleveringslov (der gælder i forhold til Norge og Island samt som udgangspunkt i forhold til Sverige og Finland) – fastsat regler om anvendelse af varetægtsfængsling og andre ikke-frihedsberøvende frihedsforanstaltninger for at fremme undersøgelsen af og sikre gennemførelsen af en udlevering fra Danmark til et andet land. Der henvises herom

nærmere til bestemmelserne i henholdsvis udleveringslovens § 18 b, stk. 2, og den nordiske udleveringslovs § 11, som indebærer, at varetægtsfængsling mv. kan ske i overensstemmelse med de almindelige regler herom i retsplejeloven, jf. ovenfor under pkt. 3.1.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til rammeafgørelse vurderes i dets nuværende form at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Efter gældende dansk ret er der ikke hjemmel til at anerkende og fuldbyrde en "europæisk kontrolordre" som fastlagt i forslaget til rammeafgørelse. Et sådant lovgrundlag må således tilvejebringes.

I den forbindelse skal det navnlig fremhæves, at den grundlæggende pligt til at anerkende og fuldbyrde en europæisk kontrolordre, uden at den fuldbyrdende myndighed er berettiget til at foretage en prøvelse af, om det vil være foreneligt med national ret, bl.a. vil betyde, at der ikke vil kunne stilles krav om, at betingelserne for varetægtsfængsling i retsplejeloven er opfyldt. *Som omtalt ovenfor i pkt. 3.2, kan der efter dansk ret kun iværksættes foranstaltninger som alternativ til varetægtsfængsling, hvis betingelserne for varetægtsfængsling er opfyldt.* Det vil endvidere ikke kunne kræves, at det forhold, som den mistænkte er sigtet for, også er strafbart efter dansk ret (kravet om dobbelt strafbarhed). Danske myndigheder vil herudover, afhængig af forskellene i medlemsstaternes retssystemer, være forpligtet til at iværksætte foranstaltninger, som ikke (direkte) kendes i dansk ret.

Kun de afslagsgrunde, der er nævnt i forslagets artikel 10 (ne bis in idem, kriminelle lavalder, immunitet, amnesti), vil kunne medføre, at danske myndigheder skal eller kan nægte at fuldbyrde en europæisk kontrolordre.

Herudover vurderes der bl.a. at ville være behov for – inden for rammerne af rammeafgørelsen – at fastsætte nærmere bestemmelser vedrørende procedurereglerne i kapitel 3 og reglerne om vilkårsovertrædelse i kapitel 5.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget til rammeafgørelse vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Forslaget til rammeafgørelse er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Københavns Politi, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Dansk Retspolitisk Forening, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Socialpædagogerne Landsforbund, 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, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Københavns Politi, Foreningen af Offentlige Anklagere (tidligere Politifuldmægtigforeningen), Advokatrådet, Dansk Retspolitisk Forening og Institut for Menneskerettigheder.

Fristen for afgivelse af høringssvar var den 22. december 2006.

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Den Danske Dommerforening og Domstolsstyrelsen har ikke fundet at burde udtale sig om forslaget.

Dommerfuldmægtigforeningen har oplyst, at det vil være meget væsentligt at få beskrevet indholdet af den europæiske kontrolordre præcist. Desuden har Dommerfuldmægtigforeningen udtalt, at forslaget vil forordre et effektivt håndhævelsessystem, særligt i den fuldbyrdende stat.

Rigspolitiet henviser indledningsvis til Rigspolitiets tidligere udtalelse af 18. januar 2005 vedrørende Kommissionens grøn bog om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse. Rigspolitiet bemærker supplerende, at indførelsen af en europæisk kontrolordre må befrygtes at vanskeliggøre efterforskningen i konkrete straffesager, f.eks. som følge af, at det ikke umiddelbart vil være muligt at afhøre den mistænkte løbende under efterforskningen, hvilket vil kunne medføre, at efterforskningens varighed forlænges unødigt. Det er endvidere Rigspolitiets opfattelse, at en gennemførelse af rammeafgørelsen vil påføre politikredsene en ikke ubetydelig byrde i forbindelse med udenlandske afgørelser, der fuldbyrdes her i landet.

Rigsadvokaten henviser indledningsvis til sin tidligere udtalelse af 7. februar 2005 vedrørende Kommissionens grøn bog om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse. For så vidt angår forslaget bemærker Rigsadvokaten, at Danmark sammenlignet med en række andre EU-lande har begrænsede muligheder for at gennemføre udeblivelsessager. Man kan derfor forvente, at en del straffesager ikke umiddelbart vil kunne gennemføres, hvis den mistænkte ikke overholder forpligtelsen til at stå til rådighed for at modtage stævning til retssagen og give møde ved retssagen, hvis stævningen kræver dette. En efterfølgende procedure med tilbageførsel af den mistænkte kan frygtes at ville komplicere sagernes gennemførelse yderligere og medføre en forlængelse af sagsbehandlingstiderne. Dette kan give anledning til betænkeligheder set i lyset af kravet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 om rettergang inden en rimelig frist.

Derudover finder Rigsadvokaten, at forslaget giver anledning til en række praktiske problemer.

For det første må den foreslåede procedure i artikel 6, stk. 2, hvorefter vilkår ud over de i stk. 1 nævnte grundvilkår skal aftales mellem den udstedende og fuldbyrdende myndighed, antages at være ganske ressource- og tidskrævende.

For det andet vil der ofte være behov for at afhøre og genafhøre den mistænkte, hvilket i betydelig grad vil blive vanskeliggjort, hvis den pågældende er sendt tilbage til sit hjemland. Man må endvidere forudse et betydeligt ressourceforbrug i forbindelse med, at den mistænkte eventuelt skal transporteres frem og tilbage mellem den fuldbyrdende og udstede-

dende stat. Selv om videoforbindelser kan anvendes, vil det næppe umiddelbart kunne løse problemet.

Sammenfattende finder Rigsadvokaten, at der kan rejses tvivl om den reelle anvendelighed og effektivitet af de foreslåede regler, idet mange sikkert vil finde ordningen for besværlig og ressourcekrævende.

For så vidt angår de afslagsgrunde, som den fuldbyrdende myndighed kan påberåbe sig (artikel 10), bemærker Rigsadvokaten, at den fuldbyrdende stat som følge af den mistænkte statsborgerskab ofte vil have jurisdiktion over forhold begået i den udstedende stat. Det kan forekomme, at den fuldbyrdende stat ønsker at varetægtsfængsle den mistænkte i anledning af de i den udstedende stat begåede forhold sammenholdt med andre foreliggende oplysninger, for eksempel på grund af risikoen for ny ligeartet kriminalitet. Forslaget synes ikke at forholde sig til denne problemstilling.

For så vidt angår forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser erklærer Rigsadvokaten sig enig med det, der er anført i Justitsministeriets grundnotat.

Københavns Politi har oplyst, at man kan tilslutte sig Justitsministeriets skepsis over for forslaget. Københavns Politi har videre tilkendegivet, at man under ingen omstændigheder kan anbefale en ordning som den, der lægges op til fra Kommissionens side. Umiddelbart ser ordningen meget tilforladelig ud, idet den søger at tilstræbe en ensartet behandling af alle EU-borgere, men i praksis vil ordningen være med til at besværliggøre og forhale behandlingen af straffesager mod ikke herboende borgere fra andre EU-lande. De sager, der typisk vil være omfattet af den foreslåede ordning, er tyverisager, sager om overtrædelse af lovgivningen om euforiserende stoffer samt voldssager, hvor varetægtsfængsling i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 2, nr. 2, ikke kan komme på tale.

Københavns Politi har videre anført, at forslaget imidlertid ikke vil komme til at virke efter hensigten. For det første er der risiko for, at den sigtede ikke efterlever den europæiske kontrolordre. Hvis den sigtede, efter at være blevet tilbageført til sit hjemland, beslutter sig for at tage et andet opholdssted uden at give besked til opholdslandets relevante myndighed, vil det ofte være forbundet med betydelige vanskeligheder at finde frem til den pågældende. Kun ganske få EU-lande har et centralt folkeraster, bl.a. ikke Tyskland og Storbritannien.

For det andet forekommer procedurereglerne i forslaget meget tunge og omstændelige at administrere. Sager, som vil være lette og hurtige at gennemføre, såfremt den sigtede er arrestant her i landet, vil kræve et ganske betydeligt merarbejde for såvel domstolene som anklagemyndigheden. Hertil kommer en del omkostninger i forbindelse med oversættelse af diverse dokumenter.

For det tredje er der ikke i forslaget givet anvisninger med hensyn til den praktiske fremgangsmåde, efter at den fuldbyrdende stat har truffet afgørelse om at fuldbyrde den europæiske kontrolordre, herunder om den sigtede skal ledsages fra den udstedende stat til den fuldbyrdende stat, og hvem der i så fald skal afholde udgifterne hertil.

Endelig bemærkes det, at der i Københavns Politi, hos domstolene og hos de beskikkede forsvarere dagligt finder et meget stort ressourcespild sted, fordi mange sigtede udebliver fra retsmøder. Kommissionens forslag vil medvirke til at øge dette ressourcespild.

Foreningen af Offentlige Anklagere giver grundlæggende udtryk for samme synspunkter om forslaget som Københavns Politi.

Advokatrådet henviser indledningsvis til rådets tidligere udtalelse af 18. januar 2005 vedrørende Kommissionens grøn bog om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse. For så vidt angår formålet med forslaget anser Advokatrådet det for relevant at overveje fælles straffeprocessuelle regler i EU, hvor de åbne indre grænser giver et stort flow af personer, varer og tjenesteydelser. Advokatrådet anser det også for velbegrundet at forsøge at ligestille EU-borgerne, så længe det styrker deres retsstilling. Desuden er Advokatrådet generelt meget enig i, at brugen af varetægtsfængsling bør reduceres til kun det mest nødvendige, og kan derfor grundlæggende støtte formålet med forslaget.

Forslaget vil imidlertid indebære en ganske betydelig udvidelse af myndighedernes indgrebsmuligheder over for borgerne, hvilket ikke fremgår med tilstrækkelig tydelighed af forslaget. Advokatrådet er skeptisk over for denne udvidelse og finder det endvidere uheldigt, at et forslag, som begrundes med ønsket om at forbedre borgernes retsstilling, fører til udvidet adgang til indgreb over for borgerne. Advokatrådet foreslår i ste-

det, at anvendelsen af den europæiske kontrolordre betinges af den mistænkte samtykke, ligesom det kendes fra retsplejelovens § 765.

Advokatrådet finder det endvidere velbegrunder, at den europæiske kontrolordre vil kunne anvendes i tilfælde, hvor den mistænkte befinder sig i den udstedende stat, idet den mistænkte således kan rejse hjem og opholde sig i sit hjemland, mens efterforskningen pågår. Anvendelsen bør dog begrænses til tilfælde, hvor der kan ske varetægtsfængsling.

Advokatrådet udtaler i øvrigt, at der ikke synes at være foretaget grundige overvejelser om forslagets overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, på trods af at der lægges op til, at den europæiske kontrolordre skal have et meget bredt anvendelsesområde. Advokatrådet anbefaler, at dette undersøges nærmere.

Endelig finder Advokatrådet det principielt betænkeligt at opgive kravet om dobbelt strafbarhed og foreslår, at det kun opgives i samme omfang, som det er sket i forbindelse med den europæiske arrestordre og den europæiske bevissikringskendelse.

Dansk Retspolitisk Forening udtaler, at forslaget går langt videre, end formålet tilsiger, idet det vil medføre en ganske betydelig udvidelse af myndighedernes muligheder for at foretage tvangsindgreb af ikke frihedsberøvende karakter over for borgerne.

Dansk Retspolitisk Forening udtaler, at foreningen er enig i, at brugen af varetægtsfængsling bør begrænses og går således ind for at lave tværnationale ordninger, der kan udgøre alternativer til varetægtsfængsling.

Dansk Retspolitisk Forening er imidlertid stærkt uenig i, at den europæiske kontrolordre skal kunne bruges på enhver sag, uanset om der kan ske varetægtsfængsling eller udlevering, og er bekymret for, at det kan føre til en glidebane, hvor der anvendes kontrolforanstaltninger i udstrakt grad på tværs af grænserne, f.eks. i sager af ringe grovhed og ringe mistanke. For at undgå dette bør anvendelsen af kontrolforanstaltninger begrænses til tilfælde, hvor der kan ske udlevering.

Dansk Retspolitisk Forening udtaler endvidere, at foreningen går ind for, at det i videst muligt omfang skal kunne lade sig gøre at hjemsende mistænkte, mens efterforskningen pågår, men foreningen er også i denne sammenhæng stærkt imod, at mulighederne for anvendelse af kontrolfor-

anstaltninger udvides til at omfatte andet og mere end de tilfælde, hvor det vil være til gunst for den mistænkte.

Dansk Retspolitisk Forening anfører således, at det derfor klart bør fremgå af reglerne, at kontrolforanstaltninger i sådanne tilfælde kun må anvendes, hvis varetægtsfængsling ville have været mulig. I modsat fald kan også dette føre til en glidebane, hvor anvendelsen af kontrolforanstaltninger bliver mulig i stadig flere sager, uanset sagens grovhed og mistankens styrke.

Dansk Retspolitisk Forening er generelt skeptisk i forhold til opgivelse af kravet om dobbelt strafbarhed, og i det konkrete tilfælde finder foreningen det ubegrundet at gå længere end det, som følger af den europæiske arrestordre og andre EU-retsakter, hvor kravet kun er delvist opgivet.

Institut for Menneskerettigheder meddeler, at det ikke har været muligt at afsætte ressourcer til udarbejdelse af bemærkninger til forslaget.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført følgende vedrørende nærhedsprincippet:

“Medlemsstaterne anerkender for øjeblikket ikke udenlandske retsafgørelser om ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse. Så længe der ikke er fælles initiativer, og for at fremskynde den gensidige anerkendelse bare en smule, ville medlemsstaterne således ensidigt skulle indføre bestemmelser i national ret for at anerkende sådanne foranstaltninger. Dette vil sandsynligvis ikke føre til et godt resultat, da 25 medlemsstater således hver især vil skulle indføre ensartede nationale bestemmelser. En sådan ensartethed (i såvel indhold som anvendelsesperiode) kan lettere opnås ved fælles handling i form af en rammeafgørelse vedtaget af Rådet. Denne rammeafgørelse går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det tilstræbte formål.”

Regeringens foreløbige vurdering er, at forslaget ikke kan anses for at stride mod nærhedsprincippet, da formålet med forslaget som nævnt er at sikre, at der vil kunne ske en gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske retsafgørelser om iværksættelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger i bopælsstaten (i stedet for frihedsberøvelse i den medlemsstat, hvor retssagen skal finde sted). Indførelse af en ordning som den foreslåede vil ikke kunne ske som en ren national foranstaltning, men vil kræve en samordnet indsats på EU-plan.

7. Andre medlemsstaters kendte holdninger

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

8. Foreløbig dansk holdning

I overensstemmelse med den holdning, som tidligere er tilkendegivet i forbindelse med afgivelse af høringssvar vedrørende en tidligere grønbog fra Kommissionen om samme emne, er man fra dansk side umiddelbart skeptisk over for forslaget til rammeafgørelse.

9. Europaparlamentet

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 4. september 2007.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til rammeafgørelse og et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 21. november 2006 og til Folketingets Retsudvalg den 23. november 2006.

Dagsordenspunkt 3: Schengen-informationssystemet: Status vedrørende SISone4all, netværk og SIS II

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Rådet forventes på det kommende møde at blive orienteret om status for arbejdet med SISone4all, med SIS II og med at finde en løsning på spørgsmålet om, hvilket netværk der skal anvendes til drift af Schengen-informationssystemet fra november 2008. *Efter det oplyste skrider alle tre projekter fremad som planlagt.* Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen. Fra dansk side agter man at tage de forskellige orienteringer til efterretning.

1. Baggrund

Som følge af forsinkelsen med udviklingen af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) og den uheldige virkning heraf på tidsplanen for fuld integration i Schengen-samarbejdet af de nye medlemsstater, besluttede Rådet (retlige og indre anliggender) på sit møde den 4.-5. december 2006 at gå videre med forslaget om et såkaldt SISone4all. SISone4all indebærer, at de nye medlemsstater opkobles på det eksisterende Schengen-informationssystem (SIS 1+) med henblik på forventet ophævelse af den indre grænsekontrol i forhold til de nye medlemsstater med udgangen af 2007 (lande- og søgrænser) og i marts 2008 (luftgrænser).

Forsinkelsen med udviklingen af SIS II har desuden skabt en situation, hvor det er uvist, hvilket netværk der skal anvendes til drift af Schengen-informationssystemet fra november 2008 (hvor den nuværende kontrakt vedrørende driften af Schengen-informationssystemets netværk (SISNET) udløber) og frem til SIS II er klar til brug. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15. februar 2007 besluttede Rådet, at man skulle arbejde videre med to parallelle løsningmodeller: 1) indgåelse (på baggrund af en licitation) af en ny, midlertidig kontrakt om fortsat drift af SISNET i mellemprioriteten *eller* 2) migration til det system, SIS II skal drives på (s-TESTA), inden udløbet af SISNET-kontrakten i november

2008, således at s-TESTA i mellemprioroden anvendes til driften af det eksisterende Schengen-informationssystem, SIS1+.

2. Indhold

Rådet forventes på det kommende møde at blive orienteret om status for arbejdet med SISone4all, med SIS II og med at finde en løsning på netværksproblemet. *Ved udgangen af august 2007 var SISone4all ved at være edb-teknisk helt parat, og projektet overholder dermed tidsplanen. Efter det oplyste skrider også arbejdet med SIS II fremad som planlagt. Hvad angår netværksproblemet arbejder man fortsat ad to parallelle spor. For det første er licitationsrunden vedrørende fortsat drift af SISNET i mellemprioroden (plan A) i fuld gang. For det andet har Kommissionen fremlagt udkast til de retsakter, der vil være nødvendige, hvis det eksisterende Schengen-informationssystem, SIS 1+, skal drives på netværket s-TESTA i mellemprioroden (plan B). Plan B betragtes generelt som en uønsket nødløsning.*

3. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle 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

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side agter man at tage orienteringerne vedrørende SISone4all, netværket og SIS II til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 4. september 2007.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

De tre sager har ved flere lejligheder været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering. Sagen om netværket har senest været forelagt forud for rådsmødet den 19.-20. april, og sagerne om SISone4all og SIS II har senest været forelagt forud for rådsmødet den 12.-13. juni 2007.

Dagsordenspunkt 4: Indførelse af særlig hasteprocedure for præjudicielle forelæggelser vedrørende området som er omfattet af EU-traktatens afsnit VI eller EF-traktatens tredje del, afsnit IV - ændring af bestemmelserne i EF-Domstolens statut og procesreglement.

Nyt notat.

Resumé

EF-Domstolen har fremlagt et forslag til ændring af statuten og procesreglementet med henblik på at indføre en særlig hasteprocedure for præjudicielle forelæggelser for området, som er omfattet af EU-traktatens afsnit VI eller EF-traktatens tredje del, afsnit IV. Den danske regering støtter, at der oprettes en sådan særlig hasteprocedure, idet der skal findes den rette balance, som dels tilgodeser sagernes hastende karakter (ofte personsager) dels medlemslandenes legitime interesse i at deltage i sager for at medvirke i udviklingen af retspraksis på området.

1. Baggrund

EF-traktatens artikel 234 giver EF-Domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af Traktaten og gyldigheden og fortolkningen af afledte retsakter, forelagt af en ret i en af medlemsstaterne. Den gennemsnitlige behandlingstid for præjudicielle sager ved EF-Domstolen er p.t. 20 måneder.

Der eksisterer allerede en adgang til præjudiciel hasteprocedure, jf. procesreglementets artikel 104 a). Denne adgang anvendes meget sjældent. Den nationale ret skal fremlægge omstændigheder, der godtgør, at det ”i særlig grad er uopsætteligt”, og at hasteproceduren derfor skal anvendes. Herefter beslutter EF-Domstolens præsident på den refererende dommers forslag og efter at have hørt generaladvokaten, hvorvidt hasteprocedure skal anvendes. Ifølge EF-Domstolen er det ikke muligt at anvende hasteproceduren for et større antal sager inden for et specielt område. Den eksisterende hasteprocedure indeholder stort set alle etaper i den sædvanlige præjudicielle forelæggelse og forudsætter derfor, at de hastende sager gives højeste prioritet på bekostning af alle øvrige verserende sager.

Det Europæiske Råd 4.-5. november 2004 gjorde opmærksom på, at det er nødvendigt at overveje, om der skal oprettes en procedure, der giver EF-Domstolen mulighed for at træffe hurtig afgørelse vedrørende præju-

dicielle spørgsmål inden for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Oprettelse af en sådan procedure forudsætter ændring af EF-Domstolens statut og procesreglement, der er et af de få områder, hvor forslagsstiller ikke er – som sædvanligt - Europa-Kommissionen, men derimod EF-Domstolen. EF-Domstolens oplæg af 25. september 2006, og supplerende oplæg hertil sendt til Rådet den 21. december 2006, om, at der indføres en særlig hasteprocedure for præjudicielle sager vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, skal ses i det lys.

I oplægget blev der skitseret to alternativer. Det ene alternativ bestod i, at deltagelsen i den præjudicielle procedure begrænses til kun at omfatte parterne i sagen for den nationale ret, den medlemsstat, hvor denne ret er beliggende, samt Kommissionen og i påkommende tilfælde øvrige fællesskabsinstitutioner, som den retsakt, hvis gyldighed anfægtes, eller som ønskes fortolket, hidrører fra. Der kompenseres imidlertid for denne begrænsning ved, at de øvrige deltagere i den præjudicielle procedure har mulighed for at anmode om en fornyet prøvelse af EF-Domstolens afgørelse. Det andet alternativ gjorde det derimod muligt for alle de parter og andre berørte, der er omfattet af statuttens artikel 23 (herunder samtlige medlemslande), at deltage i den præjudicielle procedure, men denne undergives strengere praktiske forskrifter bl.a. for så vidt angår oversættelsen af den præjudicielle anmodning eller omfanget af og fristen for fremsættelse af eventuelle skriftlige bemærkninger. Endvidere begrænses retsforhandlingerne til enten en skriftlig eller en mundtlig forhandling, og den indeholder ikke nogen adgang til at opnå en fornyet prøvelse af EF-Domstolens afgørelse.

Ovennævnte oplæg har været genstand for indledende diskussioner i Rådets arbejdsgruppe for EF-Domstolen, idet EF-Domstolen ønskede retningslinier for, hvilken type forslag EF-Domstolen skulle arbejde videre med. Ved skrivelse af 20. april 2007 opfordrede Rådet EF-Domstolen til snarest muligt at fremlægge formelle forslag for Rådet om en særlig præjudiciel hasteprocedure inden for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed på grundlag af det andet alternativ, der var foreslået af EF-Domstolen. Rådet støttede således EF-Domstolens ønske om hurtigere procedurer, men ønskede samtidig at fremgangsmåden for den særlige præjudicielle hasteprocedure tilpasses, således at den i lige høj grad tilgodeser, at der kan træffes en hurtig afgørelse, og at medlemsstaterne skal have en reel mulighed for at deltage i proceduren.

Det bemærkes, at EF-Domstolens forslag til en særlig hasteprocedure dækker såvel afsnit IV: Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den fri bevægelighed for personer i EF-traktaten, som afsnit VI: Bestemmelser om Politisamarbejde og Retligt Samarbejde i Kriminal­sager i EU-traktaten.

2. Hjemmelsgrundlag

EF-traktatens artikel 223 hvorefter EF-Domstolen fastsætter sit procesreglement. Reglementet skal godkendes af Rådet med kvalificeret flertal.

EF-Domstolens forslag til særlig hasteprocedure forudsætter ud over en ændring af procesreglementet tillige en ændring af EF-Domstolens statut. Det følger af EF-traktatens artikel 245, at Rådet med enstemmighed på begæring af EF-Domstolen og efter høring af Europa-Parlamentet kan ændre de pågældende bestemmelser i statuten

3. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

4. Formål og indhold

EF-Domstolens forslag til en særlig hasteprocedure for området, som er omfattet af EU-traktatens afsnit VI eller EF-traktatens tredje del, afsnit IV, indeholder følgende elementer:

Ved modtagelsen af en sådan præjudiciel forelæggelse underretter EF-Domstolen straks: 1) parterne i tvisten i hovedsagen, 2) den medlemsstat, hvor den pågældende nationale ret er beliggende, samt 3) Kommissionen og i påkommende tilfælde, 4) hvis sagen vedrører gyldigheden eller fortolkningen af en af deres retsakter, Europa-Parlamentet og Rådet. Den forelæggende nationale ret, eller EF-Domstolen i undtagelsestilfælde ex officio, kan anmode om særlig hasteprocedure. Parterne, staten og de pågældende institutioner bliver således underrettet direkte om muligheden for, at forelæggelsen undergives den særlige præjudicielle hasteprocedure, og kan allerede på dette trin forberede deres eventuelle skriftlige indlæg og/eller foretage den nødvendige samordning med hensyn til forberedelsen af disse indlæg.

Herefter fremsendes den præjudicielle forelæggelse til EF-Domstolens oversættelsestjenester med anmodning om oversættelse af forelæggelsen til EF-Domstolens arbejdssprog (fransk) inden for en kort frist. Denne oversættelse vil gøre det muligt for den udpegede afdeling meget hurtigt at tage stilling til, om der er grund til at iværksætte den særlige præjudicielle hasteprocedure. Hvis afdelingen når frem til, at dette ikke er tilfældet, undergives sagen herefter den sædvanlige præjudicielle procedure.

Hvis afdelingen beslutter at undergive forelæggelsen den særlige hasteprocedure, meddeles denne beslutning umiddelbart til den nationale ret samt til parterne i hovedsagen, til den medlemsstat hvor retten er beliggende, og til ovennævnte institutioner, der samtidig oplyses om fristen for at indgive eventuelle skriftlige indlæg eller bemærkninger. I påkommende tilfælde kan den udpegede afdeling ligeledes præcisere, hvilke retlige spørgsmål disse skriftlige indlæg eller bemærkninger bør omhandle, og fastsætte deres maksimale omfang. De andre berørte, der er omfattet af statuttens artikel 23 (herunder samtlige medlemsstater), oplyses ligeledes om iværksættelsen af den særlige hasteprocedure.

Ved udløbet af fristen for at indgive nævnte indlæg forkynder EF-Domstolen den præjudicielle forelæggelse med de oversættelser, der i mellemtiden er blevet udarbejdet på alle Unionens officielle sprog, ledsaget af de skriftlige indlæg eller bemærkninger, der er indgivet af de procesdeltagere, der er nævnt i foregående afsnit, på processproget, og en oversættelse til EF-Domstolens arbejdssprog (fransk), således som det allerede er tilfældet for alle præjudicielle sager, for de parter og andre berørte, der er omfattet af statuttens artikel 23 (herunder alle de øvrige medlemsstater). Denne forkyndelse ledsages af en indkaldelse af de parter og andre berørte, der er omfattet af statuttens artikel 23, til et retsmøde, hvor alle procesdeltagerne skal have mulighed for at tage stilling til det (de) spørgsmål, der rejses af den nationale ret, og/eller reagere på de bemærkninger, der er indgivet under den skriftlige forhandling, såfremt de måtte ønske det.

Afdelingen træffer afgørelse inden for nogle dage efter retsmødet, efter at have hørt generaladvokaten.

EF-Domstolen er af den opfattelse, at denne fremgangsmåde, der som anført kombinerer en begrænset skriftlig forhandling og en mundtlig forhandling, sikrer samtlige medlemsstaters reelle deltagelse i proceduren samtidig med, at procedurens hurtige gennemførelse bevares. Frem-

gangsmåden gør det desuden muligt at sikre procedurens kontradiktorske karakter.

5. Europa-Parlamentets udtalelser

Der forudsættes høring af Europa-Parlamentet for så vidt angår ændringer af Statutten, jf. EF-traktatens artikel 245.

6. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 4. september 2007.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Forslaget berører ikke dansk ret.

Det bemærkes, at retsakter vedtaget med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV falder under det danske forbehold for retlige og indre anliggender. Den påtænkte ændring af procesreglementet med henblik på at indføre en særlig hasteprocedure for præjudicielle forelæggelser inden for området, som er omfattet af EU-traktatens afsnit VI eller EF-traktatens tredje del, afsnit IV, vil derfor for indeværende kun få betydning i forhold til de enkelte dele af visumområdet, som er undtaget det danske forbehold, og i forhold til de områder, hvor der er indgået parallelaftaler med Fællesskabet.

Det bemærkes endvidere, at Danmark ikke har afgivet en erklæring, jfr. EU-traktaten artikel 35, stk. 2, om at anerkende EF-Domstolens kompetence til at træffe præjudicielle afgørelser vedrørende EU-traktatens afsnit VI om Politisamarbejde og Retligt Samarbejde i Kriminalssager.

Ændringen af procesreglementet er ikke berørt af forbeholdet, og Danmark deltager derfor i beslutninger herom.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Der ses ikke umiddelbart konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

9. Høring

Forslaget har været i skriftlig høring hos Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejde (SPAIS). Institut for Menneskerettigheder har i sit høringssvar anført, at den foreslåede model ikke på afgørende punkter ses at svække de fornødne retssikkerhedsmæssige garantier, og at indførelsen af hasteproceduren må antages at imødekomme tungtvejende behov hos de berørte personer. Der er ikke modtaget yderligere bemærkninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter, at der oprettes en særlig hasteprocedure for præjudicielle forelæggelser på området, som er omfattet af EU-traktatens afsnit VI eller EF-traktatens tredje del, afsnit IV, idet der skal findes den rette balance, som dels tilgodeser sagernes hastende karakter (ofte personsager), dels medlemslandenes legitime interesse i at deltage i sager for at medvirke i udviklingen af retspraksis på området.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendte offentlige holdninger til forslaget fra andre medlemslande.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 5: Fælles EU/Europarådserklæring om etablering af en "Europæisk dag mod Dødsstraf"

Nyt notat.

Resumé

Rådet ventes at drøfte en eventuel vedtagelse af en "Europæisk dag mod Dødsstraf".

1. Baggrund

Siden 1997 har der ikke været nogen tilfælde af dødsstraf inden for det geografiske område, som udgøres af Europarådets 47 medlemslande, herunder Den Europæiske Unions medlemslande. Afskaffelsen af dødsstraffen er desuden en naturlig forudsætning for at blive optaget i begge de to europæiske organisationer. Hvad Europarådet angår, er dødsstraffen uden forbehold afskaffet i fredstid i henhold til protokol nr. 6 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Alle 27 EU-lande har ratificeret protokol nr. 6. Protokol nr. 13 til den samme konvention forbyder dødsstraffen under alle omstændigheder. 22 medlemslande har ratificeret protokol nr. 13, herunder Danmark. Andre 5 medlemslande (Frankrig, Italien, Letland, Polen og Spanien) har undertegnet, men endnu ikke ratificeret den. Dødsstraffen forbydes ligeledes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvori det i artikel 2, stk. 2, hedder: "*Ingen må idømmes dødsstraf eller henrettes*". Forslaget om en europæisk dag mod dødsstraf ligger i forlængelse af den hidtil førte politik.

2. Hjemmelsgrundlag

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget er ikke relevant.

3. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

4. Formål og indhold

Europa-Kommissionen har ved brev af 20. juni 2007 forelagt Europa-Parlamentet og Rådet et udkast til en fælles erklæring, som skal vedtages i samarbejde med Europarådet, om at gøre den 10. oktober til en årlig

europæisk dag mod dødsstraf. Den 10. oktober hvert år er allerede FN's internationale "Verdensdag mod Dødsstraf".

5. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har opfordret EU's institutioner til sammen med Europarådet at støtte verdensdagen mod dødsstraf ved fra 2007 at gøre den 10. oktober til europæisk dag mod dødsstraf.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Ikke relevant.

7. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Forslaget om vedtagelse af en europæisk årsdag mod dødsstraf har ikke statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

8. Høring

Sagen har ikke været i høring.

9. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 4. september 2007.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter forslaget. Dødsstraffen er et brud på den mest grundlæggende menneskerettighed, nemlig retten til liv. Der er intet, der berettiger dødsstraf, uanset om den betragtes som effektiv i kriminalitetsbekæmpelsen eller ej.

11. Generelle forventninger til andre landes holdning

Det forventes, at forslaget vedtages.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 6: Rådets rammeafgørelse om anerkendelse af og tilsyn med betingede straffe og alternative sanktioner

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Forslaget har til formål at fastsætte regler, hvorefter en medlemsstat med henblik på at lette den domfældtes resocialisering og forbedre beskyttelsen af ofre anerkender en dom afsagt i en anden medlemsstat, hvorved der idømmes betinget straf eller pålægges alternativ sanktion, fører tilsyn med sådanne domme inden for rammerne af sine beføjelser samt træffer alle øvrige afgørelser i forbindelse hermed. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, hvorimod det ikke vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Forslaget er fremlagt af Tyskland og Frankrig. Fra dansk side kan man generelt støtte forslaget. *Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 18. september 2007 vil fremlægge en rapport om de fremskridt, der er gjort vedrørende forslaget til rammeafgørelse siden rådsmødet den 12.-13. juni 2007.* Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

1. Baggrund

Tyskland og Frankrig har den 15. januar 2007 fremlagt et forslag til en rammeafgørelse om anerkendelse af og tilsyn med betingede straffe og alternative sanktioner.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. juni 2007 blev der opnået generel tilslutning til en række overordnede principper vedrørende formålet med rammeafgørelsen, rækkevidden af anvendelsesområdet, typer af vilkår, som fuldbyrdelsesstaten skal føre tilsyn med, og kompetencefordelingen mellem domsstaten og fuldbyrdelsesstaten. Derimod blev der ikke opnået enighed for så vidt angår spørgsmålet om dobbelt strafbarhed.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 18. september 2007 vil fremlægge en rapport om de fremskridt, der er gjort vedrørende forslaget til rammeafgørelse siden rådsmødet den 12.-13. juni 2007.

2. Indhold

Forslaget til rammeafgørelse er fremlagt under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særligt artikel 31, stk. 1, litra a og c, og artikel 34, stk. 2, litra b. Det følger af artikel 31, stk. 1, litra a og c, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager bl.a. omfatter fremme og fremskyndelse af samarbejdet om retspleje og fuldbyrdelse af afgørelser mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne og sikring af forenelighed mellem medlemsstaternes gældende regler, i det omfang det er nødvendigt for at forbedre samarbejdet. Ifølge artikel 34, stk. 2, litra b, kan Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Hovedelementerne i forslaget er følgende:

- En medlemsstat, i hvilken der er afsagt en dom (domsstaten), kan fremsende dommen til en anden medlemsstat (fuldbyrdesstaten), hvor den domfældte har lovligt ophold, med henblik på anerkendelse af og overtagelse af tilsynet med visse vilkår og alternative sanktioner samt med henblik på, at der træffes alle øvrige afgørelser i forbindelse hermed.

Omfattet af begrebet "dom" er:

- o *En frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning, hvis der på baggrund heraf eller ved en efterfølgende afgørelse er bevilget prøveløsladelse. Ved prøveløsladelse forstås en afgørelse fra en kompetent myndighed om en domfældts førtidige løsladelse efter afsoningen af en del af en frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning med pålæggelse af et eller flere vilkår.*
- o *En betinget straf, hvorved forstås en frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning, hvis fuldbyrdelse helt eller delvis udsættes på visse betingelser ved domfældelsen og erstattes af et eller flere vilkår, der kan være indeholdt i dommen eller fastlagt i en separat afgørelse om prøvetid med tilsyn truffet af en kompetent myndighed.*

- *En betinget dom, hvorved forstås en dom, hvorefter straffastsettelsen udsættes på visse betingelser og erstattes af et eller flere vilkår, der kan være indeholdt i dommen eller fastlagt i en separat afgørelse om prøvetid med tilsynet truffet af en kompetent myndighed.*
 - *En alternativ sanktion, hvorved forstås en forpligtelse eller et påbud, der pålægges som en sanktion, der ikke er en frihedsstraf, frihedsberøvende foranstaltning eller bødestraf. Afgørelser truffet af en offentlig anklager er også omfattet, hvis en medlemsstat har afgivet erklæring herom.*
- En ”dom” kan alene fremsendes (med henblik på anerkendelse og overtagelse af tilsynet med vilkår og alternative sanktioner), hvis dommen indeholder et eller flere nærmere angivne påbud, såsom f.eks. domfældtes pligt til at meddele de kompetente myndigheder i fuldbyrdelsesstaten enhver adresseændring, påbud med hensyn til livsførelse mv., meldepligt, kontakt- og opholdsforbud, vilkår med hensyn til skadesgodtgørelse, samfundstjeneste, tilknytning af en tilsynsførende samt læge- eller afvænningsbehandling.

Den enkelte medlemsstat kan herudover angive yderligere vilkår, som den er rede til at føre tilsyn med. Hermed kan der bl.a. tages hensyn til særlige forhold som f.eks. et allerede eksisterende samarbejde mellem nabostater.

- Fuldbyrdelsesstaten er som udgangspunkt forpligtet til at anerkende dommen og omgående træffe alle nødvendige foranstaltninger til at føre tilsyn med vilkårene og de alternative sanktioner (uden mulighed for at foretage en prøvelse af, om det vil være foreneligt med national ret).

For at gøre det lettere for fuldbyrdelsesstaten at overtage tilsynet med vilkårene, åbner forslaget mulighed for at tilpasse de vilkår eller alternative sanktioner, der er fastsat i dommen, til fuldbyrdelsesstatens lovgivning. Det afgørende er i den forbindelse vilkårets uforenelighed på grund af dets art eller varighed. Det tilpassede vilkår eller den tilpassede sanktion skal så vidt muligt svare til det vilkår eller den sanktion, der er pålagt i domsstaten, og må ikke indebære en skærpelse. I forbindelse med tilpasningen af en i domsstaten afsagt dom, skal der ske underretning af domsstaten.

- Fuldbyrldelsesstaten kan ikke stille krav om dobbelt strafbarhed med hensyn til visse anførte forbrydelser svarende til dem, der er indeholdt i den såkaldte "positiv-liste" i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. Dog kan fuldbyrldelsesstaten, hvis den lovovertrædelse, der ligger grund for den betingede dom, den alternative sanktion eller prøveløsladelsen, ikke er strafbar efter fuldbyrldelsesstatens lovgivning, meddele domsstaten, at fuldbyrldelsesstaten ikke ønsker at træffe eventuelle efterfølgende afgørelser i relation til afgørelsen. Fuldbyrldelsesstaten er dog fortsat forpligtet til at føre tilsyn med den/de anførte vilkår.
- Fuldbyrldelsesstaten kan benytte sig af en række grunde til at afslå at anerkende dommen og overtage tilsynet med vilkårene og de alternative sanktioner.

De pågældende afslagsgrunde svarer i vidt omfang til de grunde til afslag, der allerede findes i andre rammeafgørelser. Afslagsgrundene vedrører bl.a. tilfælde, hvor dommen omfatter lægebehandling eller anden terapeutisk behandling, som der – trods de ovennævnte tilpasningsmuligheder – ikke kan føres tilsyn med i overensstemmelse med fuldbyrldelsesstatens retssystem eller sundhedsvæsen.

- Fuldbyrldelsesstatens lovgivning finder anvendelse på tilsynet med vilkår og alternative sanktioner.
- Det er som udgangspunkt fuldbyrldelsesstaten, der ved anvendelse af egen national lovgivning træffer alle videre afgørelser i forbindelse med den betingede straf eller de alternative sanktioner. Det gælder f.eks. efterfølgende ændring af vilkårene og tilbagekaldelse af straffudsættelsen.

For så vidt angår betingede domme og alternative sanktioner uden straffastsættelse samt alternative sanktioner hidrørende fra en offentlig anklager har domsstaten dog kompetencen med hensyn til alle videre afgørelser, således at dens lovgivning fortsat finder anvendelse på alle dommens øvrige følger.

En medlemsstat kan ved gennemførelsen af rammeafgørelsen meddele, at den som fuldbyrldelsesstat forbeholder sig ret til i nærmere angivne kategorier af sager at afslå at overtage kompetencen til at træffe alle videre afgørelser i forbindelse med den betingede straf eller de

alternative sanktioner. Dette vil bl.a. kunne være tilfældet i de situationer, hvor der ikke er tale om et strafbart forhold efter fuldbyrdelsesstatens lovgivning.

- Fuldbyrdelsesstaten skal underrette domsstaten om det videre forløb af tilsynet (dvs. enhver afgørelse, der træffes med hensyn til *tilbagekaldelse af strafudsættelsen og ændring eller ophævelse af vilkårene eller den alternative sanktion*).

Domsstaten underretter fuldbyrdelsesstaten om ethvert forhold eller enhver oplysning, som efter domsstatens opfattelse *kan* føre til tilbagekaldelse af strafudsættelsen eller en ændring *eller ophævelse* af vilkårene eller den alternative sanktion.

Hvis domsstaten har bevaret kompetencen med hensyn til alle videre afgørelser i sagen, skal fuldbyrdelsesstaten underrette domsstaten om *enhver oplysning, der kan give anledning til en ændring af vilkårene eller den alternative sanktion, der vil skulle tages hensyn til ved straffastsættelsen i tilfælde af en betinget dom eller alternativ sanktion uden straffastsættelse, eller der kan medføre tilbagekaldelse af strafudsættelsen*.

Domsstaten skal straks underrette fuldbyrdelsesstaten om *trufne afgørelser vedrørende ændring af vilkårene eller den alternative sanktion, tilbagekaldelse af strafudsættelsen, fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning eller ophævelse af vilkårene eller den alternative sanktion*.

Fuldbyrdelsesstaten skal herefter enten fuldbyrde de ændrede vilkår eller bringe dem til ophør. Ved strafudmåling eller tilbagekaldelse af strafudsættelsen meddeler domsstatens kompetente myndighed, om den har til hensigt også at anmode fuldbyrdelsesstaten om at overtage fuldbyrdelsen af frihedsstraffen eller den frihedsberøvende foranstaltning i henhold til rammeafgørelsen om den europæiske fuldbyrdelsesordre, eller om den vil anmode om udlevering af den domfældte i henhold til rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

- Både domsstaten og fuldbyrdelsesstaten har ret til at indrømme amnesti eller benådning.

Det fremlagte forslag indeholder herudover bestemmelser om rammeafgørelsens formål og anvendelsesområde, om pligt til at respektere grundlæggende rettigheder, om hvilke myndigheder der kan udpeges som kompetente myndigheder i henholdsvis domsstaten og fuldbyrdelsesstaten, om proceduren for fremsendelse af dommen og attesten, om afgørelse om overtagelse og frister, om tilfælde, hvor den domfældte tager lovligt, sædvanligt ophold i en anden medlemsstat, samt om regler vedrørende sprog, omkostninger, forholdet til andre aftaler og ordninger, gennemførelse og ikrafttræden.

Der henvises i øvrigt nærmere til forslaget til rammeafgørelse og de ledsagende bemærkninger.

3. Gældende dansk ret

3.1. Overførelse af tilsynet med betingede domme, prøveløsladelse og alternative sanktioner

3.1.1. Der er ikke i dansk ret hjemmel til, at danske myndigheder anerkender og overtager tilsynet med personer (med lovligt ophold her i landet), som i de øvrige EU-medlemslande er idømt en betinget dom eller er blevet prøveløsladt.

Det bemærkes herved, at Danmark ikke har tiltrådt Europarådets konvention af 30. november 1964 om tilsynet med betinget dømte og betinget løsladte lovovertrædere, der trådte i kraft i 1975. Konventionen, der hidtil kun er ratificeret af 12 EU-medlemslande, har vist sig at være besværlig at anvende i praksis.

3.1.2. Hvad angår samarbejdet på området i nordiske regi, sker overførelse af tilsynet med betingede domme og prøveløsladelse i henhold til lov nr. 214 af 31. maj 1963 om samarbejde mellem Finland, Island, Norge og Sverige angående fuldbyrdelse af straf mv. med senere ændringer.

a. Reglerne om betingede domme fremgår af lovens kapitel 3.

Heraf følger, at der her i landet kan anordnes tilsyn med personer, der i henhold til en i Finland, Island, Norge eller Sverige afsagt betinget dom eller dom til samfundstjeneste skal undergives tilsyn, jf. lovens § 7.

Ifølge lovens § 8 finder straffelovens regler om betingede domme i så fald tilsvarende anvendelse. Træffer retten bestemmelse om fuldbyrdelse af en i den betingede dom eller i dommen til samfundstjeneste fastsat straf, skal denne omsættes til en fængselsstraf af samme varighed. Såfremt omstændighederne taler derfor, kan anklagemyndigheden eller retten overlade til vedkommende myndighed i domslandet at træffe afgørelse i sager, hvor der er spørgsmål om ændring af en betinget dom eller en dom til samfundstjeneste.

Såfremt en person, der i Finland, Island, Norge eller Sverige er idømt en betinget dom eller en dom til samfundstjeneste, her i landet dømmes for strafbart forhold, kan retten, selv om der ikke er anordnet tilsyn efter lovens § 7, i overensstemmelse med straffelovens regler om betingede domme træffe afgørelse om, at der skal fastsættes ubetinget straf for forhold, der er omfattet af den betingede dom eller af dommen til samfundstjeneste. jf. lovens § 9.

Ifølge lovens § 10 kan tilsyn og andre foranstaltninger, hvorom der er truffet bestemmelse ved betinget dom, der er afsagt her i landet, iværksættes i Finland, Island, Norge eller Sverige. Er tilsynet med en betinget dømt overført til myndighederne i Finland, Island, Norge eller Sverige, finder straffelovens regler om betingede domme kun anvendelse, såfremt han her i landet dømmes for strafbart forhold eller myndighederne i et af de nævnte lande overlader til dansk domstol at træffe afgørelse om ændring af den betingede dom. Såfremt myndighederne i det land, til hvilket tilsynet er overført, træffer bestemmelse om forlængelse af prøvetiden eller om ændring af andre i dommen fastsatte vilkår, har denne bestemmelse virkning her i landet.

Ifølge lovens § 11 har en i Finland, Island, Norge eller Sverige truffet afgørelse om fuldbyrdelse af straf for et forhold, der er omfattet af en her i landet afsagt betinget dom, samme virkning som en tilsvarende afgørelse truffet efter straffelovens regler. Såfremt en person, der er betinget dømt her i landet, i Finland, Island, Norge eller Sverige dømmes for strafbart forhold begået i prøvetiden, uden at der ved dommen tages stilling til spørgsmålet om ændring af den betingede dom, finder straffelovens § 60 eller § 66 tilsvarende anvendelse.

b. Reglerne om prøveløsladelse fremgår af lovens kapitel 4.

Personer, der er prøveløsladt efter udståelse af fængsel eller tugthus i Finland, fængsel i Island eller Norge eller fængsel eller strafarbejde i Sverige, kan undergives tilsyn her i landet, jf. lovens § 12.

Når der er anordnet tilsyn efter lovens § 12, finder straffelovens regler om personer, der er prøveløsladt fra fængsel, tilsvarende anvendelse, jf. lovens § 13. Såfremt omstændighederne taler derfor, kan justitsministeren ophæve et eller flere vilkår eller ændre dem til andre så vidt muligt tilsvarende vilkår. Træffer justitsministeren bestemmelse om fuldbyrdelse af reststraffen, skal denne omsættes til en fængselsstraf af samme varighed. Såfremt omstændighederne taler derfor, kan det overlades til vedkommende myndighed i det land, hvor prøveløsladelse har fundet sted, at træffe afgørelse i sager angående overtrædelse af vilkårene for prøveløsladelse.

Såfremt en person, der i Finland, Island, Norge eller Sverige er prøveløsladt, i prøvetiden begår strafbart forhold, som pådømmes her i landet, kan der ifølge lovens § 14, selv om der ikke er anordnet tilsyn efter § 12, i overensstemmelse med straffelovens regler om prøveløsladelse træffes afgørelse om, at genindsættelse skal finde sted.

Ifølge lovens § 15 kan personer, der her i landet prøveløslades efter udståelse af fængselsstraf, undergives tilsyn i Finland, Island, Norge eller Sverige. Er tilsynet med en prøveløsladt overført til myndighederne i Finland, Island, Norge eller Sverige, finder straffelovens regler om overtrædelse af vilkårene for prøveløsladelse kun anvendelse, såfremt han her i landet findes skyldig i strafbart forhold, eller myndighederne i tilsynslandet overlader til den danske justitsminister at træffe afgørelse vedrørende andre overtrædelser af vilkårene. Såfremt myndighederne i det land, til hvilket tilsynet er overført, træffer bestemmelse om ændring af de for prøveløsladelsen fastsatte vilkår, har denne bestemmelse virkning her i landet.

En i Finland, Island, Norge eller Sverige truffet afgørelse om genindsættelse af en person, der er prøveløsladt her i landet, har samme virkning som en tilsvarende afgørelse truffet efter straffelovens regler, jf. lovens § 16.

3.2. Dansk rets materielle bestemmelser om betingede domme mv.

3.2.1. Reglerne om betingede domme fremgår af straffelovens kapitel 7 (§§ 56-61 a).

Heraf følger, at straffastsættelsen kan udsættes og bortfalde efter en prøvetid, hvis retten finder det upåkrævet, at straf kommer til fuldbyrdelse (betinget dom uden straffastsættelse). Hvis retten anser det for mere formålstjenligt, kan straffen fastsættes, og fuldbyrdelsen udsættes med bortfald ved udløbet af prøvetiden (betinget dom med straffastsættelse). Udsættelsen betinges af, at den dømte ikke begår strafbart forhold i en prøvetid, der som hovedregel maksimalt kan fastsættes til 3 år. Der henvises til straffelovens § 56.

Hvis retten finder, at anvendelse af ubetinget fængselsstraf er påkrævet, men oplysningerne om tiltaltes personlige forhold taler for anvendelse af betinget dom, kan retten bestemme, at en del af den forskyldte straf, dog højst 6 måneder, skal fuldbyrdes, mens dommen i øvrigt gøres betinget (kombinationsdom), jf. straffelovens § 58.

Ifølge straffelovens § 57 kan det fastsættes som vilkår for udsættelsen, at den pågældende i hele prøvetiden eller en del af denne undergives tilsyn af kriminalforsorgen. Endvidere kan retten fastsætte andre vilkår, som findes formålstjenlige, herunder at den dømte

- overholder særlige bestemmelser vedrørende opholdssted, arbejde, uddannelse, anvendelse af fritid eller samkvem med bestemte personer,
- tager ophold i egnet hjem eller institution; for sådant ophold fastsættes ved dommen en længstetid, der i almindelighed ikke kan overstige 1 år,
- afholder sig fra misbrug af alkohol, narkotika eller lignende medikamenter,
- underkaster sig afvænningsbehandling for misbrug af alkohol, narkotika eller lignende medikamenter, om fornødent på hospital eller i særlig institution,
- underkaster sig en struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling af mindst et års varighed,
- underkaster sig psykiatrisk behandling, om fornødent på hospital,
- retter sig efter tilsynsmyndighedens bestemmelser om indskrænkninger i rådigheden over indtægter og formue og om opfyldelse af økonomiske forpligtelser,

- betaler erstatning for tab, der er forvoldt ved lovovertrædelsen,
- efter kommunens afgørelse undergives foranstaltninger efter § 40 i lov om social service, eventuelt af nærmere angiven art, og efterkommer de forskrifter, kommunen meddeler den pågældende. Der er tale om foranstaltninger over for børn og unge, f.eks. familiebehandling og udpegning af en fast kontaktperson.

Ifølge straffelovens § 59 kan vilkårene senere ændres eller ophæves ved retskendelse efter anmodning fra anklagemyndigheden eller den dømte.

Hvis den dømte overtræder vilkårene for en betinget dom, kan retten i medfør af straffelovens § 60 tildele advarsel, ved kendelse ændre vilkårene og forlænge prøvetiden inden for den fastsatte længstetid, ved dom fastsætte straf eller anden retsfølge for den begåede lovovertrædelse eller - hvis straf er fastsat i den betingede dom - træffe afgørelse om fuldbyrdelse af denne straf.

Begår den dømte nyt strafbart forhold i prøvetiden, og foretages der inden dennes udløb rettergangsskridt, hvorved den pågældende sigtes for forholdet, fastsætter retten i medfør af straffelovens § 61 en ubetinget straf eller anden retsfølge for dette forhold og den tidligere pådømte lovovertrædelse. Når omstændighederne taler derfor, kan retten i stedet idømme ubetinget straf alene for det nye forhold, eventuelt i forbindelse med en ændring af vilkårene i den betingede dom, eller afsige ny betinget dom vedrørende begge lovovertrædelser eller alene for det nye forhold i overensstemmelse med reglerne om betingede domme eller reglerne om samfundstjeneste.

Herudover kan der, hvis den pågældende findes egnet hertil, afsiges betinget dom med vilkår om samfundstjeneste. Reglerne om samfundstjeneste findes i straffelovens kapitel 8 (§§ 62-67).

Hvis den dømte overtræder vilkårene i en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, kan retten i medfør af straffelovens § 66 træffe afgørelse om ubetinget fængselsstraf for den begåede lovovertrædelse, eller bestemme at betinget dom skal opretholdes, eventuelt i forbindelse med en forlængelse af længstetiden for samfundstjeneste og af prøvetiden.

Straffelovens § 61 finder tilsvarende anvendelse for så vidt angår betingede domme med vilkår om samfundstjeneste, jf. straffelovens § 67.

Der findes i øvrigt regler om gennemførelse af betingede domme i straffuldbyrdslovens kapitel 17-18 og i administrative forskrifter udstedt i henhold hertil.

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

Heraf følger, 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. Prøveløsladelse 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. Ifølge straffelovens § 39 betinges løsladelse af, at den pågældende ikke begår strafbart forhold i en prøvetid, der som hovedregel maksimalt kan fastsættes til 3 år. Det kan fastsættes som vilkår for prøveløsladelsen, at den dømte i hele prøvetiden eller en del af denne undergives tilsyn af kriminalforsorgen. Endvidere kan der fastsættes de samme vilkår som for betingede domme, jf. straffelovens § 57.

Af straffelovens § 40 a fremgår det endvidere, at når halvdelen af straffetiden, dog mindst 4 måneder, er udstået, kan justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, ud over i de i § 38, stk. 2, nævnte tilfælde beslutte, at den dømte skal prøveløslades, 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. Løsladelse betinges af, at den dømte ikke begår strafbart forhold i en prøvetid, der som hovedregel maksimalt kan fastsættes til 3 år. Det fastsættes som vilkår for prøveløsladelsen, at den dømte undergives tilsyn af kriminalforsorgen indtil det tidspunkt, hvor der er forløbet to tredjedele af straffetiden. Herefter kan tilsynsperioden forlænges. Som vilkår for prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, kan det fastsættes, at den dømte skal udføre ulønnet samfundstjeneste. Som vilkår for prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, fastsættes, at den dømte skal udføre ulønnet samfundstjeneste. Vilkår om samfundstjeneste kan som udgangspunkt ikke udstrækkes ud over to tredjedele af straffetiden. Endvidere kan der fastsættes de samme vilkår som for betingede domme.

Det er generelt en forudsætning for prøveløsladelse, at den dømtes forhold ikke gør løsladelse utilrådelig, at der er sikret den dømte passende

ophold og arbejde eller andet underhold, samt at den dømte erklærer at ville overholde de fastsatte vilkår, jf. straffelovens § 38, stk. 5, og § 40 a, stk. 6.

Begår den prøveløsladte nyt strafbart forhold i prøvetiden, og foretages der inden dennes udløb rettergangsskridt, hvorved han sigtes for forholdet, ligestilles reststraffen med en betinget dom, og retten træffer afgørelse i overensstemmelse med reglerne herom. Overtræder den prøveløsladte i øvrigt de fastsatte vilkår, kan justitsministeren tildele advarsel, ændre vilkårene og forlænge prøvetiden eller under særlige omstændigheder bestemme, at den prøveløsladte skal indsættes til udståelse af reststraffen. Der henvises til straffelovens § 40 og § 40 a, stk. 7.

Der gælder særlige regler om prøveløsladelse af livstidsstraffede, jf. straffelovens §§ 41-43.

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

3.2.3. Der findes regler i retsplejelovens §§ 722-723 om tiltalefrafald med vilkår, som skal godkendes af retten.

3.2.4. Hvis en person, der på gerningstidspunktet ikke var fyldt 18 år, har begået grovere personfarlig kriminalitet, kan retten bestemme, at den pågældende (i stedet for en ubetinget straf) skal undergives en struktureret, kontrolleret socialpædagogisk behandling af 2 års varighed, hvis det må anses for formålstjenligt for at forebygge yderligere lovovertrædelser (ungdomssanktion). Retten kan give den dømte pålæg svarende til de vilkår, der kan fastsættes for betingede domme. Længstetiden for ophold i døgninstitution eller godkendt opholdssted er 1 år og 6 måneder, heraf højst 12 måneder i en sikret afdeling på en døgninstitution for børn og unge. Begår den pågældende ny kriminalitet, kan retten i stedet for at idømme straf forlænge foranstaltningen, herunder længstetiderne med indtil 6 måneder. Der henvises til straffelovens § 74 a.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til rammeafgørelse vurderes i dets nuværende form at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Efter dansk ret er der - når der bortses fra den nordiske ordning, jf. ovenfor under pkt. 3.1.2. - ikke mulighed for at anerkende og overtage tilsynet med vilkår i tilknytning til betingede domme og alternative sanktioner. Et sådant lovgrundlag må således tilvejebringes.

Forslaget til rammeafgørelse vil betyde, at medlemsstaterne – medmindre der foreligger en afslagsgrund – forpligtes til (som fuldbyrdelsesstat) at føre tilsyn med den domfældte.

Der vurderes i øvrigt at være behov for – inden for rammerne af rammeafgørelsen – at fastsætte nærmere bestemmelser vedrørende bl.a. procedurereglerne i forslaget. Det er også muligt, at der må fastsættes nærmere regler om de implicerede myndigheders forpligtelser i forbindelse med, at der – i tilfælde af vilkårsovertrædelse – må træffes afgørelse om betydningen heraf.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget til rammeafgørelse vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Forslaget til rammeafgørelse har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer (høringsfrist 27. marts 2007):

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Foreningen af offentlige anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Dansk Retspolitisk Forening, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder og Rets sikkerhedsfonden.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater og Institut for Menneskerettigheder.

Præsidenten for Vestre Landsret har ikke fundet at burde udtale sig om forslaget.

Præsidenten for Østre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigspolitiet, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet og Landsforeningen af beskikkede advokater har udtalt, at forslaget ikke giver anledning til bemærkninger.

Domstolsstyrelsen har oplyst, at forslaget, hvis det vedtages med sit nuværende indhold, kan få betydning for domstolenes arbejde. Domstolsstyrelsen har i den anledning anført, at det af forslaget ikke fremgår klart, hvilke opgaver man forventer, at domstolene skal varetage i medfør af rammeafgørelsen, og at det derfor også er vanskeligt at vurdere, hvilke tiltag forslaget vil nødvendiggøre indenfor domstolsområdet.

Rigsadvokaten har oplyst, at man kan tilslutte sig, at der søges tilvejebragt en ordning inden for EU, der har samme grundlæggende elementer som ordningen mellem de nordiske lande om overførelse af tilsynet i forbindelse med betingede domme og prøveløsladelse, jf. lov nr. 214 af 31. maj 1963 om samarbejde mellem Finland, Island, Norge og Sverige angående fuldbyrdelse af straf mv. med senere ændringer.

Rigsadvokaten har videre oplyst, at den i artikel 5 nævnte liste over vilkårenes og de alternative sanktioners art ikke giver anledning til bemærkninger.

Institut for Menneskerettigheder har meddelt, at det ikke har været muligt at afsætte ressourcer til udarbejdelse af bemærkninger til forslaget.

6. Nærhedsprincippet

Forslagsstillerne har anført følgende vedrørende nærhedsprincippet:

“Et andet middel end en rammeafgørelse til at regulere det grænseoverskridende EU-samarbejde om bistand i forbindelse med betingede domme forekommer utilstrækkeligt. Medlemsstaterne kan navnlig ikke hver for sig fastsætte passende og indbyrdes afstemte ordninger. Det mål, der tilstræbes med udkastet, kan kun nås ved hjælp af en rammeafgørelse.”

Regeringens foreløbige vurdering er, at forslaget ikke kan anses for at stride mod nærhedsprincippet, da formålet med forslaget som nævnt er at sikre, at der mellem medlemsstaterne kan ske gensidig anerkendelse af fuldbyrdelse af domme, hvorved der idømmes betinget straf eller alternative sanktioner.

7. Andre medlemsstaters kendte holdninger

Forslaget er fremlagt af Tyskland og Frankrig. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positiv over for forslaget.

9. Europaparlamentet

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 29. maj 2007.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til rammeafgørelse tillige med et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 6. marts 2007.

Dagsordenspunkt 7: Rådets afgørelse om undertegnelse af konventionen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Island, Kongeriget Norge, Det Schweiziske Forbund og Kongeriget Danmark om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (ny Lugano-konvention) KOM (2007) 0387 endelig*

Nyt notat.

Resumé

Rådet (retlige og indre anliggender) forventes på sit møde den 18. september 2007 at træffe afgørelse om Fællesskabets undertegnelse af en ny Lugano-konvention. Sagen forventes behandlet som et A-punkt. Kommissionen fremlagde den 8. juni 2006 et udkast til en ny Lugano-konvention. Formålet med ændringen af den gældende Lugano-konvention er at skabe parallelitet mellem reglerne i Lugano-konventionen og Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 (Bruxelles I-forordningen). Forhandlingerne om en ny Lugano-konvention blev afsluttet på embedsmandsniveau den 28. marts 2007. Som følge af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af Rådets afgørelse. Når Fællesskabet har besluttet at undertegne og ratificere den nye Lugano-konvention, agter Danmark ligeledes at undertegne og ratificere konventionen med henblik på, at konventionens regler kommer til at gælde her i landet.

1. Baggrund

Den såkaldte Lugano-konvention blev indgået i 1988 mellem de daværende 12 EU-medlemsstater og 6 EFTA-stater. Lugano-konventionen indeholder regler om retternes kompetence (værneting) i civile sager samt om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser mv. i de deltagende stater. Lugano-konventionens regler svarer i det væsentlige til EF-domskonventionen fra 1968. Lugano-konventionen er tiltrådt af de 15 ”gamle” EU-lande – herunder Danmark – samt Polen, Norge, Island og Schweiz. Lugano-konventionen er gennemført i dansk ret i 1996.

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

Med virkning fra den 1. marts 2002 blev EF-domskonventionen erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretslige område (Bruxelles I-forordningen). Bruxelles I-forordningens regler svarer i vidt omfang til reglerne i EF-domskonventionen, men er dog blevet revideret og moderniseret på en række punkter, bl.a. med henblik på at forenkle procedurerne for gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser.

Bruxelles I-forordningen er vedtaget med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV. Som følge af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender deltog Danmark ikke i vedtagelsen af forordningen, der ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Ved en såkaldt parallelaftale, der trådte i kraft 1. juli 2007, er Danmark på mellemstatsligt grundlag blevet tilknyttet reglerne i Bruxelles I-forordningen, jf. lov nr. 1563 af 20. december 2006. Parallelaftalen betyder, at reglerne i forordningen finder anvendelse mellem Danmark og de øvrige EU-medlemsstater.

For at opnå parallelitet mellem reglerne i Lugano-konventionen og de nye regler i Bruxelles I-forordningen traf Rådet (retlige og indre anliggender) den 14. oktober 2002 afgørelse om at bemyndige Kommissionen til at indlede forhandlinger om en ny Lugano-konvention. På grundlag af uformelle drøftelser med landene omfattet af Lugano-konventionen fremlagde Kommissionen den 8. juni 2006 et udkast til en ny Lugano-konvention, som i det væsentlige svarede til Bruxelles I-forordningen.

Indgåelse af den nye Lugano-konvention hører under Fællesskabets ene-kompetence, jf. EF-Domstolens udtalelse 1/03 af 7. februar 2006. Det indebærer, at Kommissionen forhandler på vegne af samtlige EU-medlemsstater med undtagelse af Danmark, jf. Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Danmark forhandler således på egne vegne, men i tæt koordination med Fællesskabet (Europa-Kommissionen). De kontraherende parter til den nye Lugano-konvention vil derfor være Det Europæiske Fællesskab, Danmark, Schweiz, Norge og Island.

Forhandlingerne om den nye Lugano-konvention blev afsluttet på embedsmandsniveau den 28. marts 2007. Det udkast, der er opnået enighed om, svarer i det væsentlige til Kommissionens udkast.

Rådet (retlige og indre anliggender) forventes på rådsmødet den 18. september 2007 at træffe beslutning om Fællesskabets undertegnelse af den nye Lugano-konvention.

2. Indhold

Med forslaget til Rådets afgørelse lægges der op til, at Rådet undertegner konventionen mellem det Europæiske Fællesskab og republikken Island, Kongeriget Norge, Det Schweiziske Forbund og Kongeriget Danmark om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (ny Lugano-konvention).

Det foreliggende udkast til en ny Lugano-konvention svarer som nævnt i det væsentlige til Bruxelles I-forordningen, hvis regler nu også finder anvendelse i Danmark, jf. parallelaftalen herom. En nærmere gennemgang af disse regler findes i bemærkningerne til lov nr. 1563 af 20. december 2006 om Bruxelles I-forordningen m.v., jf. lovforslag L 46 (2006-07), pkt. 3.

I forhold til den gældende Lugano-konvention indebærer forslaget en række ændringer svarende til, hvad der allerede gælder efter Bruxelles I-forordningen. Det drejer sig bl.a. om reglerne om retternes kompetence (værneting), hvor der f.eks. er sket en præcisering af kontraktværnetinget samt en udvidelse af forsikringsværnetinget og forbrugerværnetinget.

Endvidere er reglerne om fuldbyrdelse af retsafgørelser revideret og forenklet på visse punkter. Som den væsentligste ændring kan nævnes, at prøvelsen i første instans af, om en udenlandsk retsafgørelse skal anerkendes og fuldbyrdes, er begrænset til en rent formel prøvelse, der ikke omfatter, om der foreligger en grund til at nægte anerkendelse eller fuldbyrdelse. Dette kan alene prøves i appelinstansen.

Herudover er der til konventionen knyttet tre protokoller, der bl.a. vedrører sikring af en ensartet fortolkning af konventionen, bl.a. ved at Kommissionen opretter et informationssystem, som sikrer let adgang til relevant retspraksis mv. fra de deltagende stater eller EF-domstolen vedrørende anvendelsen af konventionen.

3. Gældende dansk ret

Den gældende Lugano-konvention af 16. september 1988 er med hjemmel i EF-domskonventionslovens § 15 gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 70 af 12. februar 1996. Konventionens regler har været gældende i Danmark siden 1. marts 1996. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne under punkt 1.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Rådets afgørelse har ingen statsfinansielle konsekvenser.

Danmarks tiltrædelse og gennemførelse af en ny Lugano-konvention vil kunne ske administrativt, idet der i lov nr. 1563 af 20. december 2006 om Bruxelles I-forordningen m.v. er en bemyndigelse til, at justitsministeren kan fastsætte, at lovens regler også skal finde anvendelse på konventioner, som i det væsentlige svarer til Bruxelles I-forordningen, jf. lovens § 9, stk. 3. Spørgsmålet om gennemførelse af den nye Lugano-konvention i dansk ret er nærmere omtalt i lovforslagets bemærkninger, jf. lovforslag L 46 (2006-07), pkt. 5. Gennemførelsen af konventionen vil ikke have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Kommissionens udkast af 8. juni 2006 til en ny Lugano-konvention har været sendt i høring hos:

Domstolsstyrelsen, præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenten for Sø- og Handelsretten, præsidenterne for Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Amdsrådsforeningen, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, Danmarks Rederiforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Ejendomsmæglerforening, Dansk Handel og Service, Dansk Industri, Dansk InkassoBrancheforening, Dansk Retspolitisk Forening, Dansk Sø-Restaurations Forening, Dansk Told- og Skatteforbund, Danske Speditører, De Danske Patentagenter Forening, Det Danske Voldgiftsinstitut, Fagligt Fælles Forbund 3F, Finansrådet, Fiskernes Forbund, FOA – Fag og Arbejde, Forbrugerrådet, Forenede Danske Motorejere, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Politimestre i Danmark, Foreningen af Registrerede Revi-

sorer, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Foreningen af Statsamtsjurister, Foreningen Danske Inkassoadvokater, Forsikring & Pension, Frederiksberg Kommune, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Handels- og Kontorfunktionærernes forbund i Danmark, HK Landsklubben Danmarks Domstole, HTS-A Arbejdsgiver- og Erhvervsorganisationen, HTS-I, Håndværksrådet, Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Københavns Retshjælp, Københavns Universitet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Landsorganisationen i Danmark LO, Liberale Erhvervs Råd, Maskinmestrenes Forening, Metal Søfart, Politiforbundet i Danmark, Procesbevillingsnævnet, Realkreditrådet, Restaurationsbranchens Forbund, Sammenslutningen af Danske Pantebrevshandlere, Statsansattes Kartel, Statstjenestemændenes Centralorganisation II, Syddansk Universitet, Søfartens Arbejdsmiljøråd Søfartens Ledere – Dansk Navigatorforening, Sømændenes Forbund, Sølov udvalgets medlemmer, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Århus Retshjælp og Århus Universitet.

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenterne for Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Danmarks Rederiforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Industri, Foreningen af Politimestre i Danmark, Foreningen af Registrerede Revisorer, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, HTS-A Arbejdsgiver- og Erhvervsorganisationen, HTS-I, Procesbevillingsnævnet, Realkreditrådet, Sammenslutningen af Danske Pantebrevshandlere, Syddansk Universitet og Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed har ikke bemærkninger til forslaget.

Forbrugerrådet har anført, at det slet ikke bør være muligt at aftale værneting i forbrugersager. Det er ikke tilstrækkeligt, at forbrugeren efter konventionen kun kan indgå en værnetingsaftale efter, at tvisten er opstået, idet forbrugeren ikke nødvendigvis kan overskue virkningen af en sådan aftale. Forbrugerrådet finder heller ikke, at en ret bør kunne blive kompetent, blot fordi sagsøgte møder op ved retten. En forbruger kan således blot ved at møde op ved den pågældende domstol miste sin ret til at kræve, at sagen skal anlægges ved hans eller hendes hjemting. Dette bør alene være konsekvensen, hvis forbrugeren er vejledt af retten om, at hovedreglen i forbrugersager er, at sagen skal anlægges ved forbrugers hjemting.

Forsikring & Pension har anført, at artikel 9 i udkastet til en ny Lugano-konvention, som vedrører værneting i forsikringssager, bør begrænses til kun at omfatte individuelle forsikringsforhold og ikke også kollektive forsikrings- og pensionsordninger. Efter bestemmelsen kan en forsikringstager sagsøge en forsikringsgiver ved retten på det sted, hvor forsikringstageren har bopæl. Da de kollektive ordninger ofte omfatter en bred kreds af forsikrede mv., vil forsikringsgiveren kunne blive mødt med søgsmål i en række forskellige lande. Forsikringsselskaberne må derfor søge at "dæmme op for procesrisikoen" ved i højere grad at søge at afgrænse kredsen af sikrede og begunstigede, hvilket imidlertid indebærer, at ordningerne vil blive betydeligt mindre smidige.

6. Nærhedsprincippet

Forslaget til Rådets afgørelse ses ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre medlemsstaters kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark deltager på grund af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender som nævnt ikke i en kommende vedtagelse af forslag til afgørelse om Fællesskabets undertegnelse af en ny Lugano-konvention. Hvis beslutningen vedtages, vil den således ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark, jf. punkt 1 ovenfor.

Fra dansk side er man overordnet positiv over for initiativet til at skabe parallelitet mellem reglerne i Lugano-konventionen og Bruxelles I-forordningen.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres forud for Rådets afgørelse om at undertegne en ny Lugano-konvention.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Udkastet til en ny Lugano-konvention har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 4. september 2007.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.