

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EUK	19. maj 2005

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Justitsministeriets notat om de punkter, der forventes optaget på dagsordenen for rådsmøde (retlige og indre anliggender) samt mødet i Det Blandede Udvalg med Norge og Island den 2.-3. juni 2005.

Oversigt over samlenotater vedrørende de sager inden for Justitsministeriets, Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Integrationsministeriets ansvarsområder, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg på ministerniveau med deltagelse af henholdsvis Norge og Island og af Schweiz den 2.-3. juni 2005.

Side:

4-31	Dagsordenspunkt 1	Rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på politisk drøftelse af visse spørgsmål og eventuelt politisk enighed herom.)
32-51	Dagsordenspunkt 2	Rammeafgørelse om logning af data om teletrafik. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på overordnet politisk enighed).
52-73	Dagsordenspunkt 3	Rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad (KOM(2001) 664). (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på politisk drøftelse, eventuelt politisk enighed).
74-80	Dagsordenspunkt 4	Evalueringsrapport om gennemførelsen af Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på politisk drøftelse).
81-84	Dagsordenspunkt 5	Evalueringsrapport om rådets afgørelse om fælles anvendelse af forbindelsesofficerer. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på vedtagelse af rådskonklusioner).
85-87	Dagsordenspunkt 6	Forordning om oprettelse af Det Europæiske Agentur for grundlæggende rettigheder. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på Kommissionens præsentation af forslaget).
88-88	Dagsordenspunkt 7	Status for EU's indsats mod terrorisme. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på godkendelse).

EFTERSENDES

- 89-96** Dagsordenspunkt 8 Rådets afgørelse om oprettelse af Det Europæiske Politiakademi (CEPOL) som et EU-organ. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på politisk enighed).
- 97-112** Dagsordenspunkt 9 Rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder, navnlig med hensyn til alvorlige lovovertrædelser, herunder terrorhandlinger. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på formandskabets afgivelse af statusrapport).
- 113-115** Dagsordenspunkt 10 Taskforcen af Politichefer: devaluering af det operative samarbejde. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på politisk drøftelse og eventuelt vedtagelse af rådskonklusioner).
- 116-120** Dagsordenspunkt 11 Kommissionens præsentation af forslag til retsakter vedrørende SIS II. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på, at Rådet tager Kommissionens præsentation til efterretning).
- 121-126** Dagsordenspunkt 12 EU's narkotikahandlingsplan 2005-2008. (A-punkt, Justitsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på vedtagelse).
- 127-129** Dagsordenspunkt 13 C.SIS budget for 2006. (A-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på godkendelse).
- 130-135** Dagsordenspunkt 14 Rådets afgørelse om fastlæggelse af datoen for anvendelse af visse bestemmelser i Rådets forordning nr. 871/2004 af 29. april 2004 om indførelse af nye funktioner i Schengeninformationssystemet, bl.a. med henblik på terrorismebekæmpelse. (A-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på vedtagelse)
- 136-139** Dagsordenspunkt 15 Formandskabets rapport om Schengen-evaluering

af de ti nye medlemsstater. (A-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på godkendelse).

- 140-149** Dagsordenspunkt 16 Handlingsplan til udmøntning af Haag-programmet. (B-punkt, Justitsministeriet og Integrationsministeriet, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på godkendelse og efterfølgende forelæggelse på Det Europæiske Råd den 16.-17. juni 2005.)

Dagsordenspunkt 1: Rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Formålet med forslaget er - ifølge Kommissionen - at sikre et hurtigere og mere effektivt retligt samarbejde i straffesager, når det drejer sig om fremskaffelse af (eksisterende) genstande, dokumenter og data til brug i en straffesag i et andet EU-medlemsland. Hvorvidt forslaget på dette område helt vil skulle erstatte de traditionelle aftaler om gensidig retshjælp efter Europarådets konvention fra 1959 om gensidig retshjælp i straffesager og lignende instrumenter, er endnu ikke afklaret. Forslaget vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser, mens det ikke vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstats holdninger til forslaget. Fra dansk side har man fra starten været meget skeptisk over for Kommissionens forslag, som dog på visse punkter er blevet forbedret. På rådsmødet forventes det, at Rådet skal drøfte visse spørgsmål med henblik på at opnå politisk enighed herom. Det drejer sig om den foreslåede bestemmelse om domstolskompetence for edb-data lagret i et informationssystem på en anden medlemsstats område samt muligheden for at afslå at fuldbyrde en europæisk bevissikringskendelse under henvisning til det såkaldte territorialprincip.

1. Baggrund

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

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

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

Rådet vedtog den 29. november 2000 i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere et program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager. Af programmet fremgår det, at der skal gives højeste prioritet til afgørelser med henblik på tilvejebringelse af bevismateriale, jf. programmets pkt. 2.1.1., hvor følgende bl.a. er anført:

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

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

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

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

Foranstaltning nr. 6: Udarbejdelse af et instrument med henblik på anerkendelse af kendelser vedrørende sikring af bevismateriale for at und-

gå, at bevismateriale, der befinder sig på en anden medlemsstats område, går tabt.

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

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

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

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

1. En retsanmodning fra en anden EU-medlemsstat skal anerkendes umiddelbart,

uden at der er behov for at omdanne den til en national afgørelse, før den kan fuldbyrdes.

2. Retsanmodninger bliver standardiserede ved hjælp af formular.
3. Der skal indføres frister for efterkommelse af anmodninger.
4. Der skal indføres minimumsbeskyttelse både for udstedelse og efterkommelse af retsanmodninger.
5. Mulighederne for at afvise en retsanmodning skal begrænses.

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

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

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

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.- 3. juni 2005 forventes Rådet at skulle drøfte, hvorvidt den foreslåede bestemmelse i rammeafgørelsens artikel 21 (om domstolskompetence for edb-data lagret i et informationssystem på en anden medlemsstats område) skal slettes. Det forventes endvidere, at Rådet vil skulle drøfte den nærmere udstrækning og udformning af den såkaldte territorialklausul.

2. Indhold

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

Forslaget til rammeafgørelse er inddelt i følgende hovedafsnit:

Afsnit 1: Den europæiske bevissikringskendelse

Afsnit 2: Procedurer og garantier i udstedelsesstaten

Afsnit 3: Procedurer og garantier i fuldbyrdsstaten

Afsnit 4: Jurisdiktionskompetence for elektroniske kommunikationsnetværk

Afsnit 5: Afsluttende bestemmelser

Det bemærkes indledningsvist, at udkastet til rammeafgørelse under nederlandsk og luxembourgsk formandskab har været behandlet på en række møder i arbejdsgruppen om strafferetligt samarbejde samt i Artikel 36-udvalget. Der er i forbindelse med disse møder fremkommet adskillige ændringsforslag til de enkelte bestemmelser i Kommissionens oprindelige forslag. Nedenstående gennemgang af bestemmelserne i forslaget er imidlertid – efter udarbejdelse af grundnotat om forslaget, som blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 19. juli 2004 og til Folketingets Retsudvalg den 15. juli 2004 – kun ændret i det omfang, der i Rådet er opnået politisk enighed om ændringer, eller det i øvrigt har betydning for de spørgsmål, der forventes behandlet af Rådet (retlige og indre anliggender) den 2. – 3. juni 2005. Det skønnes således ikke muligt på nuværende tidspunkt at angive, på hvilke yderligere områder det oprindelige forslag til rammeafgørelse vil blive ændret.

Ad afsnit 1: Den europæiske bevissikringskendelse

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

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

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

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

Udstedelsesmyndighed er den dommer, undersøgelsesdommer eller anklager, som ifølge national ret er bemyndiget til at udstede en bevissikringskendelse, og **fuldbyrdelsesmyndighed** er den myndighed, der ifølge national ret har kompetence til at fuldbyrde en europæisk bevissikringskendelse.

Et **informationssystem** er enhver enhed eller gruppe af indbyrdes forbundne eller beslægtede enheder, hvoraf en eller flere ved hjælp af et program udfører automatisk behandling af edb-data samt edb-data, som lagres, behandles, fremfindes eller overføres i forbindelse med systemernes drift, brug, beskyttelse og vedligeholdelse.

EDB-data defineres som enhver form for gengivelse af fakta, informationer eller begreber i et format, der egner sig til behandling i et informationssystem, herunder et program, som kan anvendes til at få et informationssystem til at udføre en funktion.

Elektroniske kommunikationsnet betyder efter bestemmelsen transmissionssystemer, og hvor det er relevant, koblings- og dirigeringsudstyr og andre ressourcer, som giver mulighed for at overføre signaler ved hjælp af trådforbindelse, radiobølger, lyslederteknik eller andre elektromagnetiske midler, herunder satellitnetværk, faste (kredsløbs- eller pakkekoblede net, herunder internettet) og mobile jordbase-rede netværk, elkabelsystemer, der anvendes til fremføring af signaler, netværk til radio- og tv-spredning og kabel-tv-net, uanset hvilken type information der overføres.

Endelig defineres **lovovertrædelse** som en strafferetlig overtrædelse, der er strafbar ifølge udstedelsesstatens nationale lov, forudsat at afgørelsen kan indbringes for en domstol med strafferetlig kompetence.

Artikel 3 fastslår, at en europæisk bevissikringskendelse kan udstedes med henblik på fremskaffelse af alle genstande, dokumenter og data, der kan bruges i de retssager, der er nævnt i artikel 4. Den europæiske bevissikringskendelse kan ikke udstedes med henblik på bevisoptagelse i form af afhøringer, vidneforklaringer eller an-

dre former for forhør, bevisoptagelse fra en persons legeme eller bevisoptagelse i reel tid og bevisoptagelse, der kræver yderligere efterforskning. Den europæiske bevissikringskendelse vil dog kunne udstedes med henblik på fremskaffelse af sådant bevismateriale, hvis materialet er blevet indsamlet før udstedelsen af kendelsen.

Af artikel 4 fremgår det, at en europæisk bevissikringskendelse kan udstedes til brug for straffesager samt sager anlagt af en administrativ myndighed vedrørende handlinger, der er strafbare efter udstedelsesstatens nationale lovgivning, da de udgør overtrædelser af gældende retsregler, og når afgørelsen kan give anledning til en procedure ved en domstol, navnlig en kriminalret. Dette gælder uanset, om der er tale om en sag vedrørende en fysisk eller juridisk person.

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

Ad afsnit 2: Procedurer og garantier i udstedelsesstaten

I artikel 6 fastslås det, at en europæisk bevissikringskendelse alene vil kunne udstedes, hvis udstedelsesstaten har sikret sig, at de ønskede genstande, dokumenter og data er nødvendige og proportionelle i forhold til den pågældende retssag, at de omhandlede genstande, dokumenter og data under lignende omstændigheder ville kunne fremskaffes ifølge udstedelsesstatens lovgivning, hvis de var tilgængelige på udstedelsesstatens område, selv om der eventuelt skulle anvendes en anden fremgangsmåde, og at de omhandlede genstande, dokumenter og data vil kunne antages i den retssag, de rekvireres til.

Artikel 7 fastsætter, at en europæisk bevissikringskendelse skal fremsendes af udstedelsesmyndigheden direkte til den kompetente myndighed (i fuldbyrdesstaten) med henblik på fuldbyrdelse ved hjælp af ethvert middel, som kan frembringe skriftlig dokumentation, og som giver fuldbyrdesstaten mulighed for at fastslå ægtheden.

Hvis den myndighed, der har ansvaret for fuldbyrdelsen, er ukendt af udstedelsesmyndigheden, skal denne på alle måder, herunder gennem kontaktpunkterne i det europæiske netværk, forsøge at indhente nødvendige oplysninger i fuldbyrdelsesstaten. Når den myndighed i fuldbyrdelsesstaten, der modtager en europæisk bevissikringskendelse, ikke har kompetence til at anerkende den og træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse, skal den af egen drift fremsende den europæiske bevissikringskendelse til den myndighed, der har ansvaret for fuldbyrdelsen, og underrette udstedelsesmyndigheden herom.

I henhold til artikel 8 skal medlemsstaterne i en erklæring afgivet til Generalsekretariatet udpege en central strafferegistermyndighed, som den europæiske bevissikringskendelse kan fremsendes til med henblik på udlevering af en udskrift fra den pågældende medlemsstats strafferegister og påfølgende foranstaltninger, der vedrører fysiske eller juridiske personer. Medlemsstaterne skal sikre, at deres centrale strafferegistermyndighed har *adgang til de nævnte oplysninger. Bestemmelsen forventes helt at udgå i lyset af, at Kommissionen den 25. januar 2005 fremlagde en hvidbog om udveksling af oplysninger om straffedomme og om virkningen heraf i Den Europæiske Union. Hvidbogen blev sammen med et grundnotat berom oversendt til Folketingets Europaudvalg den 8. marts 2005 og til Folketingets Retsudvalg den 9. marts 2005.*

Artikel 9 fastsætter, at hvis udstedelsesmyndigheden ønsker supplerende genstande, dokumenter og data i forhold til en tidligere europæisk bevissikringskendelse i samme sag, og indholdet i den oprindelige kendelse fortsat er korrekt, er det ikke nødvendigt at udstede en ny europæisk bevissikringskendelse. I det tilfælde skal der udstedes en kendelse om supplerende bevismateriale indeholdende de oplysninger, der fremgår af formular B i bilaget. Fuldbyrdelsesstaten skal behandle en sådan kendelse om supplerende bevismateriale på samme måde som den oprindelige europæiske bevissikringskendelse. Hvis den kompetente udstedelsesmyndighed i overensstemmelse med de gældende bestemmelser deltager i fuldbyrdelsen af den europæiske bevissikringskendelse i fuldbyrdelsesstaten, kan den indlevere en kendelse om supplerende bevismateriale direkte til den fuldbyrdende myndighed, mens myndigheden befinder sig i den pågældende stat.

Artikel 10 fastslår, at personoplysninger fremskaffet inden for rammerne af rammeafgørelsen kan anvendes af udstedelsesstaten i forbindelse med sager, i hvilke der kan udstedes en europæisk bevissikringskendelse (jf. artikel 4), andre retsprocedurer og administrative procedurer, som hænger direkte sammen med sådanne sager og forebyggelse af en umiddelbar og alvorlig trussel mod den offentlige sikkerhed. Personoplysninger fremskaffet inden for rammerne af rammeafgørelsen til andre

formål kan kun anvendes med fuldbyrdelsesstatens forudgående samtykke, medmindre udstedelsesstaten har indhentet samtykke fra den registrerede. Personoplysninger fremskaffet inden for rammerne af rammeafgørelsen skal forblive fortrolige, medmindre det er nødvendigt at udlevere dem i relation til de førstnævnte sager (jf. stk. 1) eller af andre grunde i gældende national ret. I forbindelse med en bestemt sag kan fuldbyrdelsesstaten kræve, at den medlemsstat, som personoplysningerne er oversendt til, underretter den om anvendelsen af de pågældende oplysninger.

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

Ad afsnit III: Procedurer og garantier i fuldbyrdelsesstaten

Efter artikel 11 skal fuldbyrdelsesstaten, medmindre andet er bestemt i rammeafgørelsen, anerkende en europæisk bevissikringskendelse, som er fremsendt i henhold til artikel 7, uden yderligere formaliteter og straks træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse på samme måde, som myndigheden i fuldbyrdelsesstaten normalt fremskaffer genstande, dokumenter og data.

I artikel 12 er opregnet en række minimumsbetingelser, som skal overholdes ved fuldbyrdelse af en europæisk bevissikringskendelse. Efter bestemmelsen skal fuldbyrdelsesmyndigheden anvende den mindst indgribende foranstaltning, der gør det muligt at fremskaffe de pågældende genstande, dokumenter og data. Det følger endvidere af bestemmelsen, at en fysisk person ikke må anmodes om at fremlægge genstande, dokumenter og data, der kan føre til selvinkriminering, og udstedelsesstaten skal straks informeres, hvis fuldbyrdelsesmyndigheden opdager, at kendelsen er blevet fuldbyrdet i strid med lovgivningen i fuldbyrdelsesstaten.

Hvis fuldbyrdelse af en europæisk bevissikringskendelse gør det nødvendigt at foretage ransagning og beslaglæggelse, skal der som minimum træffes foranstaltninger af medlemsstaterne med henblik på at sikre, at ransagning af lokaler ikke påbegyndes om natten, medmindre det er absolut nødvendigt på grund af sagens særlige omstændigheder, at en person, hvis lokaler er blevet ransaget, har krav på en skriftlig meddelelse om ransagningen indeholdende en række nærmere angivne (minimums)oplysninger samt at der ved ransagning af lokaler, hvor den pågældende person ikke er hjemme, skal efterlades skriftlig meddelelse på stedet eller på anden passende måde.

Udstedelsesmyndigheden kan i henhold til artikel 13 kræve, at fuldbyrdelsesmyn-

digheden anvender tvangsindgreb til at fuldbyrde kendelsen, hvis udstedelsesmyndigheden mener, der er en betydelig risiko for, at de ønskede genstande, dokumenter og data vil blive ændret, flyttet eller tilintetgjort. Udstedelsesmyndigheden kan endvidere kræve, at fuldbyrdelsesmyndigheden holder det forhold, at der er en efterforskning i gang samt efterforskningens indhold, fortroligt, hvis det er nødvendigt for fuldbyrdelsen af den europæiske bevissikringskendelse. Det kan også kræves, at fuldbyrdelsesmyndigheden tillader, at en kompetent myndighed fra udstedelsesstaten eller en interesseret part udpeget af udstedelsesmyndigheden er til stede under fuldbyrdelsen af kendelsen, og den tilstedeværende myndighed fra udstedelsesstaten skal gives samme adgang som fuldbyrdelsesmyndigheden til de genstande, dokumenter og data, der er fremskaffet som følge af fuldbyrdelsen af kendelsen. Endelig kan udstedelsesmyndigheden kræve, at fuldbyrdelsesmyndigheden noterer navnene på de personer, der har behandlet kendelsen fra fuldbyrdelsen til fremsendelsen af bevismateriale til udstedelsesstaten, og opfylder andre nærmere bestemte formaliteter og procedurer, som myndigheden udtrykkeligt har angivet, medmindre sådanne formaliteter og procedurer er i modstrid med de grundlæggende retsprincipper i fuldbyrdelsesstaten.

Efter artikel 14 har fuldbyrdelsesmyndigheden, hvis denne i forbindelse med fuldbyrdelsen af den europæiske bevissikringskendelse finder, at der eventuelt er behov for at iværksætte efterforskningsskridt, der ikke var forudset fra begyndelsen, og som ikke kunne præciseres, da kendelsen blev udstedt, pligt til øjeblikkeligt at underrette udstedelsesstaten, så denne kan træffe yderligere foranstaltninger.

Artikel 15 vedrører grundene til at afvise anerkendelse og fuldbyrdelse af en europæisk bevissikringskendelse. Af bestemmelsen følger, at anerkendelse og fuldbyrdelse ikke kan ske, hvis dette vil være i strid med *ne bis in idem*-princippet (hvorefter en person ikke kan straffes for den samme handling flere gange), således som dette vil være gældende i medlemslandene i lyset af den rammeafgørelse, som der er fremsat forslag om. Der vil endvidere kunne ske afvisning, hvis fuldbyrdelse vil krænke *ne bis in idem*-princippet i forbindelse med en retssag i et tredjeland, eller hvis der ifølge fuldbyrdelsesstatens lovgivning gælder immuniteter og privilegier, der gør det umuligt at fuldbyrde den europæiske bevissikringskendelse.

Rådet nåede på mødet den 24. februar 2005 til enighed om, at territorialprincippet skulle indføjes i rammeafgørelsen, men at den nærmere affattelse heraf skulle behandles i arbejdsgruppen om strafretligt samarbejde. Der foreligger nu to forslag til formulering af en territorialklausul med forskellig rækkevidde, som skal drøftes af Rådet. En territorialklausul vil formentlig skulle indsættes i artikel 15.

Artikel 16 omhandler spørgsmålet om dobbelt strafbarhed. I henhold til bestemmelsen kræver anerkendelse og fuldbyrdelse af en europæisk bevissikringskendelse ikke kontrol af, om der gælder dobbelt strafbarhed, hvis fuldbyrdelsen af kendelsen ikke nødvendiggør, at der foretages ransagning af private lokaler, eller der er tale om en lovovertrædelse, som er omfattet af den positiv-liste, som fremgår af bestemmelsen.

Den positiv-liste, som fremgik af det oprindelige udkast til rammeafgørelse, indeholdt 39 forbrydelser. Som det fremgår af punket 1, nåede Rådet på mødet den 24. februar 2005 til enighed om, at listen i rammeafgørelsen om den europæiske bevissikringskendelse alene skal bestå af 32 forbrydelser og et minimumskrav til strafferammen på tre år. Der blev endvidere opnået enighed om at indsatte en bestemmelse svarende til artikel 2, stk. 3, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, hvorefter Rådet til enhver tid enstemmigt kan udvide listen.

Positiv-listen omfatter herefter bl.a. deltagelse i en kriminel organisation, terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, ulovlig handel med narkotika, ulovlig handel med våben, bestikkelse, svig, hvidvaskning, falskmøntneri, internetkriminalitet, miljøkriminalitet, menneskesmugling, forsætligt manddrab, grov legemsbeskadigelse, racisme, væbnet tyveri og bortførelse.

Artikel 24, stk. 3, i Kommissionens forslag til rammeafgørelse er nu indsat i artikel 16, der herefter indeholder en bestemmelse om, at anerkendelse og fuldbyrdelse – hvad angår overtrædelser vedrørende skatter og afgifter, told og valuta – ikke kan afvises med den begrundelse, at loven i fuldbyrdelsesstaten ikke foreskriver samme skatter og afgifter eller ikke indeholder de samme regler for skatter, afgifter, told og valuta som lovgivningen i udstedelsesstaten.

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

Enhver beslutning om at afvise anerkendelse eller fuldbyrdelse skal træffes og underretning skal gives så hurtigt som muligt til den kompetente myndighed i udstedelsesstaten ved hjælp af ethvert middel, som kan frembringe skriftlig dokumentation. Underretning skal ske senest 10 dage efter, at den kompetente fuldbyrdelsesmyndighed har modtaget den europæiske bevissikringskendelse.

Hvis der ikke findes udsættelsesgrunde, jf. artikel 18, skal fuldbyrdelsesmyndigheden fuldbyrde den europæiske bevissikringskendelse straks i de tilfælde, hvor fuldbyrdelsesstaten allerede har adgang til bevismaterialet, herunder en officiel udskrift fra strafferegistret, som udstedelsesmyndigheden ønsker, eller i andre tilfælde uden ophør, og hvis det overhovedet er muligt, senest 60 dage efter, at fuldbyrdelsesmyndigheden har modtaget kendelsen.

Medmindre der er indgivet klage, jf. artikel 19, skal fuldbyrdelsesstaten straks udlevere det bevismateriale, der er tilvejebragt ved den europæiske bevissikringskendelse, til udstedelsesstaten i de tilfælde, hvor fuldbyrdelsesstaten allerede har adgang til bevismaterialet, herunder en officiel udskrift fra strafferegistret, som udstedelsesmyndigheden ønsker, eller i andre tilfælde uden ophør, og hvis det overhovedet er muligt, senest 30 dage efter fuldbyrdelsen.

Fuldbyrdelsesmyndigheden kan kræve, at det pågældende bevismateriale tilbagesendes til fuldbyrdelsesstaten, når udstedelsesstaten ikke længere har brug for bevismaterialet. Der kan ikke herudover stilles yderligere betingelser for udlevering af bevismateriale.

Ethvert afslag på eller enhver forsinkelse, for så vidt angår fuldbyrdelsen af en europæisk bevissikringskendelse samt den efterfølgende udlevering af bevismateriale, skal begrundes. Hvis det i praksis er umuligt at fuldbyrde en europæisk bevissikringskendelse, fordi bevismaterialet er forsvundet eller blevet tilintetgjort eller ikke forefindes på det sted, der er angivet i kendelsen, eller bevismaterialets placering ikke er blevet angivet på en tilstrækkelig præcis måde selv efter kontakt med udstedelsesstaten, skal den relevante kompetente myndighed i udstedelsesstaten straks kontaktes. Hvis en medlemsstat i særlige situationer ikke kan overholde tidsfristerne, jf. ovenfor, skal den underrette Eurojust og angive grundene til forsinkelsen.

I henhold til [artikel 18](#) kan fuldbyrdelsesmyndigheden udsætte fuldbyrdelsen af en europæisk bevissikringskendelse, hvis den fremsendte formular er ufuldstændig, hvis fuldbyrdelse vil kunne skade en igangværende efterforskning, så længe myndigheden finder en sådan udsættelse nødvendig, eller hvis bevismaterialet allerede anvendes i en verserende straffesag, indtil bevismaterialet ikke længere er nødvendigt til dette formål.

I det tilfælde, hvor den fremsendte formular er ufuldstændig, kan fuldbyrdelsesmyndigheden udsætte fuldbyrdelsen, indtil formularen er blevet korrekt udfyldt eller rettet, eller fritage udstedelsesmyndigheden for dette krav, hvis fuldbyrdelsesmyndigheden mener, at de fremsendte oplysninger er tilstrækkelige til at fuldbyrde ken-

delsen på rimelig vis og ifølge de gældende retsregler.

Den kompetente myndighed i udstedelsesstaten skal (via en rapport) underrettes om udsættelsen af fuldbyrdelse af en europæisk bevissikringsordre, herunder om grundene til udsættelse og om muligt om udsættelsens forventede varighed. Så snart grundene til udsættelse ikke længere er til stede, skal fuldbyrdelsesmyndigheden uden ophør træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at fuldbyrde den europæiske bevissikringskendelse, og underrette den relevante kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten derom ved hjælp af ethvert middel, som kan frembringe skriftlig dokumentation.

Artikel 19 foreskriver, at medlemsstaterne skal sikre, at alle interesserede parter, herunder tredjemand i god tro, har adgang til retsmidler mod en europæisk bevissikringskendelse, der er fuldbyrdet ved hjælp af et tvangsindgreb.

Klagen skal kunne indgives til en domstol i udstedelsesstaten eller i fuldbyrdelsesstaten i overensstemmelse med disse staters nationale lovgivning. De materielle grunde til udstedelse af en europæisk bevissikringskendelse, herunder overholdelse af kriterierne i artikel 6 (om procedurer og garantier i udstedelsesstaten), kan imidlertid kun påklages ved en domstol i udstedelsesstaten.

Udstedelsesstaten skal sikre, at de tidsfrister, der gælder for indgivelse af klage, overholdes på en måde, der giver alle berørte parter effektive retsmidler.

Hvis der klages i fuldbyrdelsesstaten, skal den judicielle myndighed i udstedelsesstaten underrettes derom og om grundene til klagen, således at denne myndighed kan fremsætte de argumenter, den finder nødvendige. Den pågældende myndighed skal informeres om udfaldet af klagen. Både udstedelses- og fuldbyrdelsesstaten skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at lette udøvelsen af klageretten, bl.a. ved at give de berørte parter de relevante oplysninger.

Fuldbyrdelsesstaten kan suspendere overførslen af bevismateriale, mens udfaldet af en klage afventes. Udstedelsesmyndigheden kan dog kræve, at bevismaterialet overføres senest 60 dage efter fuldbyrdelsen af en europæisk bevissikringskendelse. I de tilfælde, hvor afgørelsen af klagen betyder, at overførslen ikke var lovlig, skal bevismaterialet straks tilbagesendes til fuldbyrdelsesstaten.

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

I henhold til artikel 21 skal medlemsstaterne træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at medlemsstaterne uden videre formaliteter kan fuldbyrde en europæisk bevissikringskendelse, når de ønskede edb-data er lagret i et informationssystem på en anden medlemsstats område, men er lovligt tilgængelige for en fysisk eller juridisk person på fuldbyrdelsesstatens område ved hjælp af et elektronisk kommunikationsnetværk, og de ønskede edb-data vedrører en tjeneste, som den pågældende fysiske eller juridiske person har leveret på fuldbyrdelsesstatens område til en fysisk eller juridisk person på samme stats område.

Medlemsstaterne skal ligeledes træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at deres nationale lovgivning, hvad angår edb-data på deres område giver en anden medlemsstat mulighed for at træffe de ovennævnte foranstaltninger.

Som det fremgår af punkt 1, forventes Rådet på mødet den 2.-3. juni 2005 at skulle drøfte, hvorvidt denne bestemmelse skal udgå af forslaget.

Artikel 22 vedrører overvågningen af rammeafgørelsens effektivitet. Af bestemmelsen følger bl.a., at en medlemsstat, der har haft gentagne problemer med en anden medlemsstat ved fuldbyrdelsen af en europæisk bevissikringskendelse, skal underrette Kommissionen herom for at give Kommissionen mulighed for at vurdere anvendelsen af rammeafgørelsen i medlemsstaterne. Herudover pålægges medlemsstaterne en række forpligtelser til at kunne afgive oplysninger (hvert år pr. 31. marts) om de europæiske bevissikringskendelser, som er udstedt henholdsvis modtaget af medlemsstaten det foregående kalenderår. Medlemsstaterne skal efter skriftlig anmodning fra Kommissionen fremsende de pågældende oplysninger.

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

Af bestemmelsen fremgår, at rammeafgørelsen – uden at det berører forbindelserne mellem medlemsstaterne og tredjelande – erstatter de tilsvarende bestemmelser, som følger af en række angivne, eksisterende retlige instrumenter, når disse instrumenter angår anmodninger om gensidig retshjælp vedrørende bevismateriale, der er omfattet af rammeafgørelsens anvendelsesområde. Det drejer sig bl.a. om Europarådets konvention om gensidig retshjælp i straffesager af 20. april 1959 og de dertil hørende to tillægsprotokoller, konvention af 19. juni 1990 om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (Schengen-konventionen) samt konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater af 29. maj 2000 (EU-retshjælpskonventionen) og den tilhørende protokol. I den forbindelse er det præci-

seret, at artikel 51 i Schengen-konventionen (om retsanmodninger om ransagning og beslaglæggelse) og artikel 2 i tillægsprotokollen til EU-retshjælpskonventionen (om anmodninger om oplysninger om banktransaktioner) udgår.

Medlemsstaterne vil fortsat kunne anvende (eller indgå) bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger, hvis disse aftaler eller ordninger giver mulighed for at gennemføre rammeafgørelsens mål og hjælper med yderligere at forenkle procedurerne for bevisoptagelse, der falder ind under rammeafgørelsens anvendelsesområde. Sådanne aftaler og ordninger må ikke påvirke forbindelserne til de medlemsstater, der ikke indgår i disse aftaler eller ordninger. Medlemsstaterne skal senest 3 måneder efter rammeafgørelsens ikrafttræden meddele Rådet og Kommissionen, hvilke af de eksisterende aftaler og ordninger, de ønsker at fortsætte med at anvende. En lignende frist på 3 måneder (regnet fra indgåelsestidspunktet) gælder for nye aftaler.

Artikel 24 indeholder de overgangbestemmelser, som skal gælde i forbindelse med vedtagelsen af rammeafgørelsen.

Den formulering af artikel 24, stk. 1, som fremgår af det oprindelige forslag til rammeafgørelse, fastslår, at anmodninger om gensidig retshjælp modtaget før den 1. januar 2005 fortsat skal behandles efter de eksisterende regler om gensidig retshjælp i straffesager, mens anmodninger, der er modtaget fra og med denne dato, skal reguleres af de regler, medlemsstaterne vedtager i medfør af rammeafgørelsen.

Den oprindelige formulering af artikel 24, stk. 2, bestemte, at de medlemsstater, der ifølge de eksisterende instrumenter, har gjort fuldbyrdelsen af en anmodning om ransagning og beslaglæggelse betinget af dobbelt strafbarhed, kan, hvis ingen af betingelserne i artikel 16 (om dobbelt strafbarhed) er opfyldt og højst 5 år efter rammeafgørelsens ikrafttrædelse, tillade, at en dommer, undersøgelsesdommer eller anklager afviser at anerkende og fuldbyrde en kendelse med den begrundelse, at den handling, som har givet anledning til kendelsen, ikke ifølge gældende lovgivning i fuldbyrdelsesstaten udgør en lovovertrædelse, uanset overtrædelsens art eller beskrivelse. Som det fremgår af punkt 1, blev Rådet den 24. februar 2005 enig om at slette artikel 24, stk. 2, idet der dog samtidig blev konstateret enighed om i stedet at indsætte en revisionsbestemmelse med henblik på, at man om fem år tager spørgsmålet op til fornyet overvejelse.

Bestemmelsen i artikel 24, stk. 3, er nu indsat som forslaget artikel 16, stk. 4.

Artikel 25 og 26 vedrører gennemførelse og ikrafttræden. Forslaget lægger op til, at rammeafgørelsen skal være gennemført i national ret senest den [...].

Gældende dansk ret

Der henvises til det grundnotat, som er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 19. juli 2004 og til Folketingets Retsudvalg den 15. juli 2004.

Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

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

Gennemførelse her i landet af en udenlandsk retsanmodning forudsætter, at der forinden indgrebet iværksættes – og i overensstemmelse med retsplejelovens kompetenceregler – foretages en prøvelse af, om gennemførelsen af det pågældende indgreb er foreneligt med dansk ret. Forslaget til rammeafgørelse indebærer imidlertid en forpligtelse til at træffe beslutning om at gennemføre en udenlandsk retsanmodning, hvis det i rammeafgørelsen nævnte certifikat er fremsendt og korrekt udfyldt. Danske myndigheder vil derfor som udgangspunkt ikke være berettigede til at foretage en prøvelse af, om gennemførelsen af en udenlandsk retsanmodning, som er omfattet af rammeafgørelsens anvendelsesområde, vil være forenelig med dansk ret.

Den ordning, som forslaget til rammeafgørelse lægger op til, vil derfor kræve, at der fastsættes særlige regler herom i dansk ret, idet de materielle betingelser, der efter dansk ret vil skulle være opfyldt for at kunne foretage et tvangsindgreb i forbindelse med en udenlandsk retshjælpssag, ikke vil kunne opretholdes inden for anvendelsesområdet for forslaget til rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse. Dette gælder såvel med hensyn til det såkaldte kriminalitetskrav (dvs. betingelsen om, at den efterforskede kriminalitet skal være af en vis grovhed, stigende med intensiteten af det pågældende tvangsindgreb, f.eks. i form af et krav til straffesammenhængen), som med hensyn til det såkaldte mistankekrav (dvs. den styrke, hvormed mistanken retter sig mod en mulig gerningsmand ligeledes varierende med indgre-

bets intensitet) samt for så vidt angår den såkaldte indikationsbetingelse (dvs. det konkrete behov for at anvende netop det pågældende tvangsindgreb i den aktuelle efterforskning). Kravet om, at forholdet også er strafbart efter dansk ret, som i relation til internationale retshjælpsbegøring indgår som en del af kriminalitetskravet vil dog kunne opretholdes, hvis der er tale om ransagning af private lokaler, eller hvis der er tale om en lovovertrædelse, som ikke er omfattet af den liste, som fremgår af forslaget artikel 16, stk. 2 (positiv-listen). Det bemærkes imidlertid i den forbindelse, at kravet om dobbelt strafbarhed ikke vil kunne opretholdes for sådanne lovovertrædelser (som ikke er omfattet af positiv-listen) på længere sigt, jf. herved rammeafgørelsens artikel 24, stk. 2 og 3, som indeholder en overgangsordning på 5 år. De krav, der efter dansk ret stilles til kriminalitetens grovhed, vil ikke i nogen tilfælde kunne opretholdes i forhold til en europæisk bevissikringskendelse.

Det anførte betyder bl.a., at danske myndigheder – inden for rammerne af forslaget – i visse tilfælde vil skulle efterkomme en retshjælpsanmodning fra myndigheder i andre EU-medlemsstater, uanset at det pågældende tvangsindgreb ikke ville kunne foretages i en dansk sag. Som eksempel herpå kan bl.a. nævnes den situation, at en udenlandsk myndighed fremsætter anmodning over for dansk politi om fremskaffelse af historiske teleoplysninger (dvs. oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der har været sat i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat). Sådanne oplysninger vil efter dansk ret – hvad der formentlig ikke er tilfældet i (alle) de øvrige medlemsstater – alene kunne kræves udleveret efter reglerne om edition, hvis tillige de forholdsvise strenge materielle betingelser i retsplejelovens § 781 (om indgreb i meddelelsehemmeligheden) er opfyldt. Der henvises nærmere til pkt. 3.1.2. og 3.1.3. ovenfor.

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

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

For så vidt angår forslaget artikel 21 om domstolskompetence for edb-data lagret i et informationssystem på en anden medlemsstats område, må det under forhandlingerne søges afklaret, hvad der nærmere tilsigtes med bestemmelsen, og på den baggrund må det afklares, om bestemmelsen vil kræve lovændringer i Danmark.

Det vil endelig skulle overvejes, om der skal foretages visse ændringer af de gælder regler for videregivelse af oplysninger, som politiet er kommet i besiddelse af i forbindelse med efterforskning i en straffesag. Det gælder således bl.a. i relation til de eksisterende regler om videregivelse af oplysninger om dna-prøver.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser.

Høring.

Forslaget er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder.

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

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

Præsidenten for Østre Landsret og **Præsidenten for Vestre Landsret** har bemærket, at spørgsmålet om, hvorvidt man fra dansk side bør tilslutte sig en ordning,

som indebærer, at danske domstole skal medvirke til bevissikring til brug for straffesager i andre lande, selv om de pågældende bevissikringsskridt ikke ville være tilladt – eller i det enkelte tilfælde ikke kunne foretages – efter de gældende danske regler, såfremt der var tale om en straffesag i Danmark, er et spørgsmål af en sådan retspolitisk karakter, at de ikke finder at burde udtale sig herom.

5.1. Generelle bemærkninger til forslaget

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

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

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

Advokatrådet peger endvidere på, at forudsætningen for anerkendelse og fuldbyrdelse i Danmark uden selvstændig prøvelse hos de danske myndigheder bør være, at der er sikkerhed for, at de retssikkerhedsgarantier, som gælder i Danmark, også er lovfæstede og praktiseres i de øvrige medlemsstater. Advokatrådet peger i den forbindelse på, at der ikke i forslaget er redegjort for retsstillingen i de 25 medlemsstater, men at det derimod fremgår, at forskellene mellem landenes lovgivning er en

barriere for kriminalitetsbekæmpelsen. Efter Advokatrådets opfattelse er der store forskelle mellem beskyttelsesniveauet i de enkelte medlemsstater, uagtet alle stater er forpligtet til at overholde de garantier, der følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og som er væsentligt lavere end det generelle retssikkerhedsniveau i et land som f.eks. Danmark.

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

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

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

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

ning af en bevissikringskendelse, hvis fuldbyrdelse vil føre til et resultat, som strider mod fuldbyrdelsesstatens retsopfattelse, herunder hvis anerkendelsen eller fuldbyrdelsen må anses for at være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

5.2. Definitioner

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

5.3. Anvendelsesområde

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

Advokatrådet peger på, at politiets (eksisterende) afhøringsrapporter efter artikel 3 kan udleveres og anvendes som bevismateriale i et tilfælde, hvor der ikke er adgang til at kræve den afhørte person genafhørt. Advokatrådet peger endvidere på, at der efter forslaget ikke stilles krav om, at en afhøringsrapport skal vedrøre samme sagsforhold, ligesom der ikke sondres mellem, om der er tale om afhøring af en sigtet eller et vidne, eller stilles krav om, at den afhørte er blevet vejledt om muligheden for senere udlevering af rapportmateriale. Advokatrådet anfører i den forbindelse, at de europæiske retssystemer tillægger politirapporter forskellig bevismæssig vægt, herunder at politirapporter efter dansk ret som hovedregel ikke kan anvendes som bevis under en retssag, at det efter dansk ret ikke kan tillægges selvstændig betydning, om tiltalte eller vidner under afhøring hos politiet har nægtet at udtale sig, og at det efter dansk ret ikke er muligt at tiltale vidner for at lægge hindringer i vejen

for politiets efterforskning (ved at nægte at udtale sig til politiet). I modsætning her- til kan politiafhøringer i andre europæiske lande tillægges større bevismæssig vægt, ligesom der i visse tilfælde er mulighed for at rejse tiltale for obstruktion af politiets arbejde.

5.4. Typer af retssager omfattet af den europæiske bevissikringskendelse

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

5.5. Betingelser for udstedelse af en europæisk bevissikringskendelse

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

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

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

5.6. Den centrale strafferegistermyndighed

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

5.7. Supplerende bevismateriale

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

5.8. Betingelser for anvendelse af personoplysninger

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

5.9. Anerkendelse og fuldbyrdelse uden yderligere prøvelse

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

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

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

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

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

5.10. Garantier for fuldbyrdelse (minimumsgarantier)

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

5.11. Afslagsgrunde

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

videregives til andre. Det vil således ofte være af afgørende betydning for efterretningstjenestens arbejde og effektivitet, at materiale fra tidligere og igangværende efterforskning ikke kompromitteres ved f.eks. at skulle indgå i en straffesag i ind- eller udland, herunder på grundlag af en europæisk bevissikringskendelse.

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

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

5.12. Dobbelt strafbarhed

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

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

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

5.13. Klage

Præsidenten for Københavns Byret bemærker, at forslaget artikel 19, hvorefter de materielle forhold, der ligger til grund for en bevissikringskendelse, kun kan påklages til udstedelsesstaten, kan gøre det vanskeligt for personer, der er bosiddende i fuldbyrdelsesstaten, at udnytte klageadgangen, og det kan derfor overvejes, om der

bør gennemføres tiltage med henblik på at lette klageadgangen.

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

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

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

Nærhedsprincippet

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

Andre landes kendte holdninger

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

Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side har man fra starten været meget skeptisk over for Kommissionens forslag, som dog på visse punkter er blevet forbedret.

Europa-Parlamentet

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

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

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

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

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

Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2005.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. februar 2005.

Dagsordenspunkt 2: Rammeafgørelse om logning af data om teletrafik

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Frankrig, Irland, Storbritannien og Sverige har fremlagt et forslag til rammeafgørelse om opbevaring af data, der behandles og lagres i forbindelse med levering af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester, og af data, der findes i offentlige kommunikationsnet, med henblik på at efterforske, afsløre og retsforfølge kriminalitet og strafbare handlinger. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005 forventes formandskabet at lægge op til, at Rådet skal drøfte det foreliggende udkast til rammeafgørelse med henblik på at nå til overordnet politisk enighed herom. Det forventes i den forbindelse, at Rådet formentligt også vil skulle drøfte hjemmelsgrundlaget for forslaget. Udkastet til rammeafgørelse vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. På det foreliggende grundlag vurderes udkastet muligvis at ville kunne have visse lovgivningsmæssige konsekvenser, hvorimod det ikke vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man positiv over for udkastet, idet man overordnet kan støtte, at der på EU-plan indføres regler om logning af data om teletrafik med henblik på, at disse oplysninger kan anvendes af de retshåndhævende myndigheder i EU-medlemsstaterne til kriminalitetsbekæmpelse.

1. Baggrund

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

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

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

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

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

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2004 konkluderede det nederlandske formandskab, at arbejdsgruppen om strafferetligt samarbejde skulle arbejde videre med det udgangspunkt, at pligten til at lagre data om teletrafik skal omfatte al trafikdata, der genereres og lagres af udbyderne.

Det luxembourgiske formandskab forventes at lægge op til, at Rådet (retlige og indre anliggender) på sit kommende møde den 2.-3. juni 2005 skal drøfte udkastet til rammeafgørelse med henblik på at nå til overordnet politisk enighed herom. Drøftelserne forventes i den forbindelse navnlig at vedrøre spørgsmålene om hvilke kommunikationsdata, der skal være omfattet af rammeafgørelsen, opbevaringstiden for kommunikationsdata og adgangen til disse samt spørgsmålet om udleveringen af kommunikationsdata som led i retligt samarbejde. Det forventes herudover, at Rådet formentlig også vil skulle drøfte spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget for forslaget.

2. Indhold

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

Siden fremlæggelsen af det oprindelige forslag til rammeafgørelse har først det nederlandske og siden det luxembourgiske formandskab på baggrund af drøftelser i arbejdsgruppen om strafferetligt sam-

arbejde og i artikel 36-udvalget, fremlagt flere reviderede udkast til rammeafgørelse. Forslaget i dets nuværende udformning indeholder følgende bestemmelser:

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

Rammeafgørelsen omfatter ifølge artikel 1, stk. 2, alle former for elektronisk kommunikationsdata, herunder telefoni, sms, udvidede sms-beskeder og multimediemeddelelsetjenester samt Internet-adgang og Internet-tjenester.

Omfattet af forslaget er data, der frembringes i forbindelse med en kommunikation (jf. nærmere herom nedenfor), mens rammeafgørelsen ikke finder anvendelse på oplysninger, der udgør selve indholdet af en kommunikation, herunder informationer, der søges gennem et elektronisk kommunikationsnet, jf. forslagets artikel 1, stk. 3.

Uden for rammeafgørelsens anvendelsesområde falder i medfør af artikel 1, stk. 4, desuden regler (i national ret) om overvågning, aflytning eller optagelse af telekommunikation, og rammeafgørelsen regulerer således ikke adgangen til data på transmissionstidspunktet. Rammeafgørelsen omfatter heller ikke aktiviteter, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvaret eller statens sikkerhed, *ligesom rammeafgørelsens bestemmelser ikke griber ind i nationale regler om logning af trafikdata med henblik på forebyggelse af kriminalitet*.

Endelig er der i forslagets artikel 1, stk. 4, indsat en bestemmelse om, at rammeafgørelsen ikke berører udveksling af oplysninger inden for rammerne af politisamarbejdet.

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

Ved ”trafikdata” forstås data, som behandles med henblik på overføring af kommunikation i et elektronisk kommunikationsnet, og ved ”lokaliseringsdata” forstås

data, som behandles i et elektronisk kommunikationsnet og angiver en geografisk placering af terminaludstyret. ”Brugeroplysninger” defineres som oplysninger om fysiske og juridiske personer, som anvender en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste i privat eller forretningsmæssigt øjemed uden nødvendigvis at abonnere på den pågældende tjeneste, og ”abonnentsoplysninger” defineres som oplysninger om fysiske og juridiske personer, som abonnerer på en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste i privat eller forretningsmæssigt øjemed uden nødvendigvis at anvende den pågældende tjeneste.

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

Af forslaget artikel 2, stk. 2, litra a, følger det, at rammeafgørelsen omfatter data, der er nødvendige for at spore og identificere en kommunikations oprindelse, herunder personoplysninger, adresseoplysninger og oplysninger, der viser, hvilke tjenester der abonneres på, og som [minimum] [skal/ kan] indeholde følgende data:

1. Vedrørende fastnet-telefoni

- a) Det opkaldende og det kaldte telefonnummer.
- b) Navn og adresse(r) på den opkaldende person, hos hvem telefonnummeret var registreret på tidspunktet for opkaldet.
- c) Den anvendte telefoni-tjeneste.

2. Vedrørende mobil-telefoni

- a) Det opkaldende og det kaldte telefonnummer og hvis muligt, det tilhørende identifikationsnummer (IMEI).
- b) Den anvendte telefoni-tjeneste.
- c) Navn og adresse(r) på den opkaldende person, hos hvem telefonnummeret var registreret på tidspunktet for opkaldet.

3. Vedrørende internet

- a) Den dynamiske og statiske IP-adresse tildelt af udbyderen af internet-forbindelsen.
- b) Navn og adresse(r) på den bruger, hos hvem (tilslutningsnummer) eller (bruger-identifikation) var tildelt på tidspunktet for forbindelsen.
- c) Det (tilslutningsnummer) eller den (bruger-identifikation), hvor forbindelsen til udbyderen af Internet-forbindelsen blev oprettet.

Af forslaget artikel 2, stk. 2, litra b, følger det, at rammeafgørelsen omfatter data, der er nødvendige for at fastslå en kommunikations rutning og bestemmelsessted.

Af forslaget artikel 2, stk. 2, litra c, følger det, at rammeafgårelsen omfatter data, der er nødvendige for at identificere tidspunkt og dato for en kommunikation samt kommunikationens varighed, og som [minimum] [skal/ kan] indeholde følgende data:

Vedrørende fastnet-telefoni, mobil-telefoni og Internet

a) Forbindelsens start,

b) varighed og afslutning,

som angivet ved dato og klokkeslæt i en bestemt tidszone.

Af forslaget artikel 2, stk. 2, litra d, følger det, at rammeafgårelsen omfatter data, der er nødvendige for at identificere den berørte telekommunikation.

Af forslaget artikel 2, stk. 2, litra e, følger det, at rammeafgårelsen omfatter data, der er nødvendige for at identificere kommunikationsudstyret eller det der fremtræder som værende udstyret.

Af forslaget artikel 2, stk. 2, litra f, følger det, at rammeafgårelsen omfatter data, der er nødvendige for at foretage en lokalisering af kommunikationen ved dens begyndelse og under hele dens varighed, og som [minimum] [skal/ kan] indeholde følgende data:

Vedrørende mobil-telefoni: Lokaliseringsnummer (Cell ID) ved kommunikationens begyndelse.

Af forslaget artikel 3, stk. 1, følger det, at hver medlemsstat skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at data, der genereres eller behandles i henhold til artikel 2, stk. 2, af leverandører af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller et offentligt kommunikationsnet, opbevares i overensstemmelse med denne rammeafgårelse. Det følger endvidere af forslaget artikel 3, stk. 2, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på den tekniske gennemførelse af artikel 3, stk. 1.

For så vidt angår den tidsmæssige udstrækning af dataopbevaringen, fastsætter rammeafgårelsen, at opbevaring skal ske i 12 måneder efter frembringelsen af de pågældende data. Med hensyn til abonnementsoplysninger løber opbevaringsperioden fra abonnementets ophør, jf. artikel 4, stk. 1.

Medlemsstaterne kan, som en undtagelse til artikel 4, stk. 1, efter nationale kriterier fastsætte en opbevaringstid på de i artikel 3, nævnte data på op til 48 måneder, hvis en sådan opbevaring er nødvendig, passende og forholdsmæssig i et demokratisk samfund, jf. artikel 4, stk. 2.

Medlemsstaterne kan endvidere, som en undtagelse til artikel 4, stk. 1, beslutte at opbevare de i artikel 3 nævnte data i kortere perioder på mindst 6 måneder i forbindelse med de kommunikationsmetoder, der er nævnt i artikel 1, stk. 2, såfremt medlemsstaten ikke finder de i artikel 4, stk. 1, fastsatte opbevaringstider acceptable efter nationale procedurer eller høringer.

Det fremgår desuden af forslaget artikel 4, stk. 4, at de medlemsstater, som beslutter at gøre brug af undtagelsesbestemmelserne i artikel 4, stk. 2 og 3, skal underrette Rådet og Kommissionen og i denne forbindelse oplyse om de alternative opbevaringstider, der fastsættes for de berørte data. En sådan fravigelse skal endvidere som minimum tages op til revision hvert 5. år.

Forslaget indeholder herudover en række databeskyttelsesmæssige krav til opbevaringen af data, jf. artikel 5 og 6.

Efter rammeafgørelses artikel 5 stilles der krav om, at data, der opbevares på grundlag af rammeafgørelsen, som et minimum er underlagt de i det følgende nævnte principper for (fysisk) datasikkerhed.

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

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

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

- Der skal være adgang til data for kompetente myndigheder fra sag til sag til udtrykkeligt angivne legitime formål i overensstemmelse med national lovgivning, og data må ikke behandles videre på en måde, som er uforenelig med disse formål.

- *Hver medlemsstat fastsætter regler i sin nationale lovgivning om den fremgangsmåde, der skal følges for at få adgang til opbevarede data og for at gemme data, der har været givet adgang til.*
- Dataene skal være dækkende og relevante og må ikke være mere omfattende end krævet til opfyldelse af de formål, der begrundes adgangen til dem. Dataene skal behandles rimeligt og lovligt.
- Data, som kompetente myndigheder får adgang til, skal opbevares på en måde, der ikke giver mulighed for at identificere de personer, dataene vedrører, længe end det er nødvendigt af hensyn til de formål, som lå til grund for indsamlingen af dataene, eller som ligger til grund for en videre behandling.
- Fortrolighed og integritet skal sikres.
- Data, som der gives adgang til, skal være korrekte, og der skal tages ethvert rimeligt skridt til at sikre, at personoplysninger, der er urigtige i forhold til det formål, som lå til grund for indsamlingen af dataene, eller som ligger til grund for en videre behandling, slettes eller berigtiges.

Anmodninger fra en medlemsstat til en anden medlemsstat om adgang til de typer data, som er opbevaret i medfør af forslaget artikel 3 og 4, skal ifølge artikel 7 fremsættes og besvares i overensstemmelse med de gældende instrumenter vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager. [Den anmodede medlemsstat kan stille de samme betingelser for at give sit samtykke til en sådan anmodning om dataadgang, som den ville stille i en tilsvarende national sag.]

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

3. Gældende dansk ret

3.1. Opbevaring og behandling af data om teletrafik

3.1.1. Den danske telelovgivning indeholder en række bestemmelser om hemmeligholdelse af telekommunikation, behandling af personoplysninger hos udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller –tjenester, bistand til aflytning efter retsplejeloven mv. Der henvises herved til lovbekendtgørelse nr. 661 af 10. juli 2003 om konkurrence og forbrugerforhold på telemarkedet som ændret ved lov nr. 225 af 31. marts 2004 (kapitel 4, §§ 13-15).

Af disse bestemmelser følger det bl.a., at udbydere af elektroniske kommunikationsnetværk eller kommunikationstjenester skal sikre, at de centraler, som udbyder-

ne etablerer, er indrettet således, at politiet kan få adgang til at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden, jf. retsplejelovens kapitel 71.

Endvidere følger det af loven (§ 14), at ministeren for videnskab, teknologi og udvikling fastsætter regler for udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester om minimumskrav til behandling af personoplysninger i forbindelse med telekommunikation, herunder bl.a. krav om opbevaring og behandling af data i forbindelse med elektronisk kommunikation.

Sådanne nærmere administrative regler er fastsat ved bekendtgørelse nr. 666 af 10. juli 2003 om udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (kapitel 4, §§ 25-31). Af bekendtgørelsens § 28, stk. 1, følger bl.a., at udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet og -tjenester skal sikre, at trafikdata (dvs. data, som behandles med henblik på overføring af kommunikation i et elektronisk kommunikationsnet eller debitering heraf) vedrørende abonnenter eller brugere slettes eller anonymiseres, når de ikke længere er nødvendige for fremføringen af kommunikationen. Trafikdata kan være oplysninger om A- og B-nummer (dvs. det kaldende og kaldte telefonnummer) og tidspunktet for kommunikationen.

Fra udgangspunktet om sletning gøres der visse undtagelser, og det er således bl.a. tilladt for udbyderne at behandle og opbevare trafikdata med henblik på debitering af abonnenter og afregning for samtrafik, jf. nærmere bestemmelserne i bekendtgørelsens § 28, stk. 2-5, ligesom der heller ikke stilles krav om sletning eller anonymisering af trafikdata vedrørende abonnenter og brugere, hvis dette vil være i strid med retsplejelovens § 786, stk. 4, eller regler udstedt med hjemmel heri.

Hvad angår adgangen til at behandle lokaliseringsdata (dvs. data, som behandles i et elektronisk kommunikationsnet, og angiver den geografiske placering af det terminaludstyr, som brugeren af en offentlig elektronisk kommunikationstjeneste anvender), reguleres denne i bekendtgørelsens § 29, hvortil der henvises.

Reglerne i bekendtgørelsens §§ 28 og 29 har til formål at gennemføre direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation (direktiv 2002/58/EF), herunder bl.a. direktivets artikel 6, stk. 1, om trafikdata, i dansk ret.

Efter de nævnte regler i telelovgivningen, herunder bekendtgørelsens bestemmelser om behandling af trafikdata mv., påhviler der – som anført – ikke udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester nogen pligt til at opbevare data om teletrafik, og reglerne fastsætter således alene under hvilke betingelser så-

danne oplysninger lovligt kan opbevares hos udbydere, jf. i øvrigt nærmere herom nedenfor under pkt. 3.2.

3.1.2. Indgreb i meddelelshemmeligheden omfatter efter reglerne i retsplejelovens kapitel 71 bl.a. politiets indhentning af oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der sættes (eller har været sat) i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat, selv om indehaveren af dette ikke har meddelt tilladelse hertil (teleoplysning), jf. § 780, stk. 1, nr. 3. Efter denne bestemmelse kan politiet således indhente teleoplysning vedrørende f.eks. bestemte telefonnumre, herunder oplysninger om opkald til eller fra en mistænkt.

Omfattet af reglerne om indgreb i meddelelshemmeligheden er endvidere indhentning af oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater inden for et nærmere angivet område der sættes i forbindelse med andre telefoner eller kommunikationsapparater (udvidet teleoplysning), jf. retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 4.

Sådanne tvangsindgreb kan alene foretages, hvis de (materielle) betingelser, som fremgår af navnlig retsplejelovens §§ 781-783, er opfyldt i det konkrete tilfælde. Indhentning af teleoplysninger vil desuden skulle ske i overensstemmelse med procedurereglerne i retsplejelovens §§ 783 ff., herunder navnlig bestemmelserne i § 786.

Af retsplejelovens § 786 følger bl.a., at udbydere af telenet og teletjenester skal bistå politiet ved gennemførelsen af indgreb i meddelelshemmeligheden, herunder ved at give teleoplysninger.

Med henblik på at sikre dette fastsættes det i retsplejelovens § 786, stk. 4, at det påhviler udbydere af telenet eller teletjenester at foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold. Justitsministeren fastsætter i henhold til bestemmelsen efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling nærmere regler om denne registrering og opbevaring.

Bestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4, vedrører alene udbydernes pligt til at registrere og opbevare oplysninger vedrørende trafikdata i forbindelse med telekommunikation, og den omfatter således ikke selve indholdet af kommunikationen.

Efter retsplejelovens § 786, stk. 5, kan justitsministeren efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling fastsætte regler om telenet eller teletje-

nesteudbyderes praktiske bistand til politiet i forbindelse med indgreb i meddelelseshemmeligheden, herunder indhentning af teleoplysninger.

Overtrædelse af retsplejelovens § 786, stk. 4, samt regler udstedt i henhold hertil og i henhold til stk. 5 kan straffes med bøde, jf. nærmere § 786, stk. 6 og 7.

Bestemmelserne i retsplejelovens § 786, stk. 4-7, blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 (antiterrorpakken) med det formål at sikre, at teleudbyderne registrerer og opbevarer (logger) oplysninger om teletrafik, således at disse oplysninger i nødvendigt omfang vil være tilgængelige til brug for efterforskningen og retsforfølgningen af de alvorlige straffesager, hvor indgreb i meddelelseshemmeligheden er relevant. Bestemmelserne er endnu ikke sat i kraft, idet dette først vil ske, når de nødvendige administrative forskrifter er udstedt, jf. nærmere nedenfor under pkt. 3.1.3.

Om baggrunden for reglerne kan der i øvrigt nærmere henvises til lovforslag nr. L 35 af 13. december 2001, side 50 ff. og side 72 f., hvor der er redegjort for omfanget af logningspligten vedrørende data om teletrafik, herunder bl.a. i forhold til opbevaring af oplysninger om A- og B-nummer, opkaldstidspunkter, varigheden af kommunikationen mv.

3.1.3. Af retsplejelovens § 786, stk. 4 (2. pkt.), følger som tidligere nævnt, at justitsministeren efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling fastsætter nærmere regler om registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik.

Et udkast til sådanne administrative regler samt til en vejledning på området har været sendt i høring i slutningen af marts 2004. *Justitsministeriet har bl.a. nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af repræsentanter fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, IT- og Telestyrelsen, IT- og Telebranchen samt boligforeningerne. Arbejdsgruppen er for tiden ved at gennemgå udkastet til administrative regler med henblik på at vurdere behovet for justeringer heraf. Justitsministeriet overvejer i forbindelse hermed tillige nøje, på hvilken måde de danske regler kan koordineres med udkastet til rammeafgørelse om logning af data om teletrafik.*

3.2. Databeskyttelsesmæssige krav til registrering og opbevaring af personoplysninger

3.2.1. Der er i telelovgivningen fastsat en række databeskyttelsesmæssige krav til udbydere af telenet og telenettjenesters registrering og opbevaring af personoplysninger.

Af loven om konkurrence og forbrugerforhold på telemarkedet § 13, stk. 3, følger det, at ejere af elektroniske kommunikationsnet og udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller kommunikationstjenester skal træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at oplysninger om andres brug af nettet eller tjenesten eller indholdet heraf ikke er tilgængelige for uvedkommende.

Det fremgår endvidere af lovens § 14, at ministeren for videnskab, teknologi og udvikling fastsætter regler for udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester om minimumskrav til behandling af personoplysninger i forbindelse med telekommunikation.

Sådanne administrative forskrifter vedrørende behandling af personoplysninger er som tidligere nævnt fastsat i bekendtgørelse nr. 666 af 10. juli 2003 om udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (kapitel 4). Af disse bestemmelser følger bl.a., at oplysninger om teletrafik vedrørende abonnenter og brugere skal slettes eller anonymiseres, når de ikke længere er nødvendige for fremføringen af kommunikationen, medmindre der foreligger nærmere bestemte grunde for (fortsat) at opbevare dem, jf. bekendtgørelsens §§ 28 og 29, som er omtalt ovenfor under pkt. 3.1.1.

Det følger endvidere af bekendtgørelsens § 31, at udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet og -tjenester med henblik på sikring af netsikkerheden skal træffe passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at beskytte de udbudte tjenester. Dette skal om nødvendigt ske i samarbejde med ejeren eller udbyderen af det anvendte offentlige kommunikationsnet. Udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet og -tjenester skal give abonnenterne oplysning om en eventuel særlig risiko for brud på netsikkerhed, og de skal ligeledes oplyse om mulighederne for at forebygge sådanne brud og om omkostningerne forbundet hermed.

3.2.2. I det omfang telelovgivningen ikke indeholder regler om et givent databeskyttelsesmæssigt spørgsmål, finder de almindelige databeskyttelsesmæssige bestemmelser i persondataloven anvendelse, jf. herved lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger.

Persondataloven indeholder i kapitel 4 (§§ 5-14) reglerne for, hvornår der kan behandles, herunder registreres og opbevares, personoplysninger.

De grundlæggende krav, som altid skal være opfyldt i forbindelse med behandling af personoplysninger, fremgår af persondatalovens § 5. Af bestemmelsen følger det, at oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingskik, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og at senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål, at oplysninger som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles, at behandling af oplysninger skal tilrettelægges således, at der foretages fornøden ajourføring af oplysningerne, at der skal foretages den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger, og at sådanne oplysninger snarest muligt skal slettes eller berigtiges samt at indsamlede oplysninger ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

Udover de krav, som følger af persondatalovens § 5, skal behandling af personoplysninger – i det omfang der ikke er fastsat regler herom i telelovgivningen – desuden ske i overensstemmelse med de materielle krav, som især følger af persondatalovens §§ 6-8.

Der stilles efter persondatalovens kapitel 11 (§§ 41 og 42) endvidere krav til den (fysiske) behandlingssikkerhed.

Endelig er der efter dansk ret adgang til retsmidler i overensstemmelse med kapitel 3 i persondatadirektivet (direktiv 95/46/EF).

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

På det foreliggende grundlag vurderes udkastet til rammeafgørelse muligvis at ville kunne have visse lovgivningsmæssige konsekvenser, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om chat på Internettet.

Forslaget til rammeafgørelse vil have betydning i forhold til de påtænkte administrative forskrifter, som skal udstedes i henhold til retsplejelovens § 786, stk. 4, jf. ovenfor under punkt 3.1.3.

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

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

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

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

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder.

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

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Den Danske Dommerforening, Dommerfuld-

mægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet i Danmark og Landsforeningen af beskikkede advokater har oplyst, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

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

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

Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet har tilsluttet sig Rigsadvokatens bemærkninger.

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

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

Advokatrådet anfører bl.a., at en konsekvens af forslaget vil være, at leverandører/udbydere i betydeligt omfang vil komme til at registrere og opbevare store

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

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

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

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

Datatilsynet bemærker indledningsvis, at tilsynet er enig med Justitsministeriet i, at forslaget til rammeafgørelse ikke indeholder krav til databeskyttelse, som ligger ud over gældende dansk lovgivning. Det er imidlertid Datatilsynets vurdering, at forslaget til rammeafgørelse i lighed med tidligere lovgivningsinitiativer på området rejser spørgsmål af databeskyttelsesretlig karakter. Det drejer sig om spørgsmål vedrørende formålsbestemthed og dataophobning samt overvejelser i forhold til den konkrete fastsættelse af opbevaringstid, adskillelsen af indholdsdata fra kommunikationsdata, datasikkerhed og tilsyn med oplysningerne.

I overensstemmelse med sine tidligere udtalelser fastholder Datatilsynet, at udbydere af telekommunikation mv. ikke i henhold til persondatalovens regler kan registre-

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

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

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

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

Datatilsynet bemærker desuden – ligesom Advokatrådet (se ovenfor) – at det anførte i betragtning 5 i forslaget, hvorefter indholdsdata som udgangspunkt ikke er omfattet af rammeafgårelsen, forekommer at være i modstrid med forslagets artikel 1, stk. 2, hvoraf det fremgår, at indholdsdata kan undtages fra rammeafgårelsen i forbindelse med gennemførelse i national lovgivning.

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

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

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

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

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

Institut for Menneskerettigheder peger herudover bl.a. på, at der er knyttet flere problemer til logningspligten for teleudbydere. På det generelle plan er det problematisk, at dens efterlevelse fører til et indgreb i *samlige* borgeres privatliv, idet registreringen og opbevaringen af oplysninger vil ramme alle borgere uafhængig af, hvorvidt de er under konkret mistanke eller ej. Det må anses for tvivlsomt, om en logning af al teleinternettrafik der berører samtlige brugere er et proportionalt middel til opnåelse af målet om at bekæmpe kriminalitet. Tillige bryder en sådan generel registrering efter instituttets opfattelse med hidtidige EU-standarder for privatlivsbeskyttelse, som f.eks. direktiv 2002/58/EC, hvor man eksplicit tog stilling til spørgsmålet om dataopbevaring af data. Det er således instituttets opfattelse, at et mindre indgribende middel kan finde anvendelse, nemlig logning af tele- og internettrafik efter retskendelse, af personer der er under konkret mistanke for kriminelle handlinger.

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

Institut for Menneskerettigheder finder samlet set, at det ikke er sandsynliggjort, at en systematisk registrering af samtlige borgere vil stå i et rimeligt forhold til det mål,

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

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

6. Nærhedsprincippet

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

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for forslaget, idet man overordnet kan støtte, at der på EU-plan indføres regler om logning af data om teletrafik med henblik på, at disse oplysninger kan anvendes af de retshåndhævende myndigheder i EU-medlemsstaterne til kriminalitetsbekæmpelse.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget til rammeafgørelse er forelagt for Europa-Parlamentet, der imidlertid endnu ikke har afgivet udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

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

Endvidere er et aktuelt notat om forslaget oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2. december 2004.

Dagsordenspunkt 3: Rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad (KOM(2001) 664)

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Forslaget til rammeafgørelse om racisme og fremmedhad har – ifølge Kommissionen – navnlig til formål at sikre, at racisme og fremmedhad i alle medlemsstater kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Fælles strafferetlige definitioner og straffe har endvidere til formål at lette det retlige samarbejde og den gensidige retshjælp i straffesager. Forslaget indebærer ikke, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, der strider mod deres forfatningsmæssige bestemmelser og grundlæggende principper om foreningsfrihed, pressefrihed og frihed til at udtrykke sig i andre medier. Forslaget vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget vurderes i sin nuværende udformning at have lovgivningsmæssige konsekvenser, hvorimod det ikke vurderes at have statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for forslaget.

1. Baggrund

Rådet vedtog den 15. juli 1996 som led i en intensiveret indsats på området en fælles aktion om bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

På Det Europæiske Råds møde i Wien i december måned 1998 godkendte stats- og regeringscheferne en handlingsplan for gennemførelsen af Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det fremgår af pkt. 51 i handlingsplanen, at en række lovovertrædelser, herunder racisme og fremmedhad, bedst bekæmpes ved fælles EU-tiltag. Tilsvarende lægges der i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere den 15.-16. oktober 1999 op til en styrket indsats mod racisme og fremmedhad

På denne baggrund har Kommissionen den 28. november 2001 fremsat et forslag til en rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad (KOM(2001) 664).

Forslaget til rammeafgørelse tager udgangspunkt i den fælles aktion af 15. juli 1996, men går på en række punkter videre. Forslaget til rammeafgørelse indeholder således bl.a. visse minimumskrav til medlemsstaternes sanktioner på området samt bestemmelser om medlemsstaternes straffemyndighed.

På rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 28.-29. november 2002 og den 27.-28. februar 2003 drøftede Rådet en række udestående spørgsmål vedrørende forslaget til rammeafgørelse.

Sagen blev derefter i ca. 2 år ikke behandlet i Rådet, idet der ikke var udsigt til en løsning på de udestående spørgsmål, som kunne forventes at få den fornødne støtte fra alle medlemslande.

På foranledning af det luxembourgiske formandskab blev sagen imidlertid forelagt for Rådet (retlige og indre anliggender) på et møde den 24. februar 2005, hvor Rådet traf beslutning om, at forhandlingerne om rammeafgørelsen skal genoptages baseret på et kompromisforslag fra februar 2003 med henblik på, at Rådet om muligt opnår politisk enighed på et senere rådsmøde (retlige og indre anliggender) under det luxembourgiske formandskab.

Det forventes på den baggrund, at sagen forelægges på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005 med henblik på om muligt at opnå politisk enighed om rammeafgørelsen.

2. Indhold

Retsgrundlaget for forslaget til rammeafgørelse er artikel 29, artikel 31, litra e), og artikel 34, stk. 2, litra b), i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

Forslaget til rammeafgørelse om racisme og fremmedhad har – ifølge Kommissionen – bl.a. til formål at sikre, at racisme og fremmedhad i alle medlemsstater kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Fælles strafferetlige definitioner og straffe har endvidere til formål at lette det retlige samarbejde og den gensidige retshjælp i straffesager.

Kommissionens oprindelige forslag er på baggrund af drøftelser i rådsregi ændret på en række punkter. Gennemgangen af indholdet nedenfor er baseret på det senest foreliggende udkast til rammeafgørelse.

Medlemsstaterne forpligtes efter artikel 1 til at kriminalisere følgende forsætlige handlinger:

- a) offentlig tilskyndelse til vold eller had rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse,
- b) de i litra a) nævnte handlinger ved offentlig udbredelse eller udsendelse af skrifter, billeder eller andet materiale,
- c) offentligt forsvar for, benægtelse af eller bagatellisering af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser som defineret i artikel 6, 7 og 8 i statutten for Den Internationale Straffedomstol rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse, *hvis sådanne forbrydelser er fastslået som et historisk faktum ved en endelig afgørelse truffet af en international domstol*, og
- d) offentligt *forsvar for*, benægtelse eller bagatellisering af de forbrydelser, der er defineret i artikel 6 i Charteret for Den Internationale Krigsforbryderdomstol, og som er knyttet som bilag til London-aftalen af 8. april 1945 ("holocaust denial") rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse.

Efter artikel 2 skal medlemsstaterne sikre, at medvirken til de i artikel 1 opregnede handlinger er strafbart.

Artikel 3, stk. 1, indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de lovovertrædelser, der er opregnet i artikel 1 og 2, straffes med sanktioner, der er effektive, proportionale og har afskrækkende virkning. Medlemsstaterne forpligtes endvidere efter artikel 3, stk. 2, til at sikre, at der for de lovovertrædelser, der er opregnet i artikel 1, som minimum fastsættes en strafferamme på fængsel mellem 1 og 3 år.

Det følger af artikel 4, at medlemsstaterne skal sikre, at racistiske eller fremmedfjendske motiver betragtes som skærpene omstændigheder, eller at sådanne motiver alternativt tages i betragtning af domstolene ved strafudmålingen for andre lovovertrædelser end de, der er omfattet af rammeafgørelsen, *særligt når der er tale om lovovertrædelser af voldelig karakter*.

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

Endvidere forpligtes medlemsstaterne til at sikre, at juridiske personer også kan straffes i tilfælde, hvor utilstrækkelig kontrol eller tilsyn fra den juridiske persons side har gjort det muligt for en person, der er underlagt den juridiske persons myndighed, at begå de nævnte lovovertrædelser.

Bestemmelsen fastslår i stk. 3, at juridiske personers ansvar ikke udelukker strafferetlig forfølgning af fysiske personer, der begår en overtrædelse omfattet af rammeafgørelsen.

Det følger af stk. 4, at en ”juridisk person” defineres i overensstemmelse med national ret, idet stater og andre offentlige organer under udøvelse af offentligretlige beføjelser samt offentlige internationale organisationer dog ikke er omfattet.

Ifølge artikel 6 er medlemslandene forpligtede til at sikre, at der over for juridiske personer kan iværksættes sanktioner, der er effektive, proportionale og har afskrækkende virkning. I tilfælde, hvor ansvaret er baseret på artikel 5, stk. 1, skal sanktionsmuligheden omfatte bøder. Herudover kan også andre sanktioner, som f.eks. udelukkelse fra offentlige ydelser og tilskud, forbud mod at udøve kommerciel virksomhed, anbringelse under retsligt tilsyn og likvidation efter retskendelse, være omfattet.

I artikel 7 fastslås det, at rammeafgørelsen ikke indebærer, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, der strider mod deres forfatningsmæssige bestemmelser og grundlæggende principper om foreningsfrihed, pressefrihed og frihed til at udtrykke sig i andre medier eller regler om pressens rettigheder og ansvar samt om de proceduremæssige garantier herfor, når disse regler vedrører fastlæggelse eller begrænsning af ansvar.

Ifølge artikel 8 kan medlemsstaterne udelukke strafansvar for adfærd omfattet af:

- a) Artikel 1, når adfærden er rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe defineret under henvisning til religion, og dette ikke er et påskud for at rette handlinger mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe defineret under henvisning til race, hudfarve, herkomst eller national eller etnisk oprindelse.
- b) Artikel 1, litra a), når adfærden vedrører forskelsbehandling, og adfærden ikke udvises på en måde, der kan tilskynde til vold eller had rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe omfattet af artikel 1.
- c) Artikel 1, litra c) og d), når adfærden ikke udvises på en måde, der kan tilskynde til vold eller had rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe omfattet af artikel 1.
- d) Artikel 1, hvis adfærden ikke er truende, nedværdigende eller forhånende.

Artikel 8, stk. 2 (*tidligere stk. 3*), *regulerer* i hvilke situationer gensidig retshjælp for så vidt angår adfærd, som efter stk. 1, er udelukket for strafansvar, kan afvises under henvisning til kravet om dobbelt strafbarhed (dvs. kravet om, at det forhold, som sagen vedrører, skal være strafbart i både det anmodende og det anmodede land). Det følger således af forslaget til artikel 8, stk. 2, at en medlemsstat – hvor det i øvrigt er muligt i henhold til gældende retlige instrumenter om gensidig retshjælp i straffesager at afvise at yde gensidig retshjælp under henvisning til princippet om dobbelt strafbarhed – alene må anvende denne afvisningsgrund i forbindelse med de former for adfærd, som den har udelukket for strafansvar efter stk. 1, hvis den pågældende lovovertrædelse enten for en betydelig dels vedkommende er begået på medlemsstatens territorium eller et område, der ligestilles hermed, eller er begået uden for den anmodende stats territorium, og den anmodede stats lovgivning ikke hjemler adgang til retsforfølgning for tilsvarende lovovertrædelser, når de er begået uden for dens område.

Artikel 8, stk. 3 (*tidligere stk. 2*), *indeholder* en bestemmelse om, at Rådet inden 2 år efter rammeafgørelsens implementeringsfrist skal revurdere artikel 8.

I tilknytning til artikel 8 indeholder det foreliggende udkast til rammeafgørelse om racisme og fremmedhad et udkast til en rådserklæring, hvorefter Rådet – under henvisning til, at kravet om dobbelt strafbarhed i forbindelse med gensidig retshjælp allerede er fraveget i den fælles aktion fra 1996 – fastslår, dels at det under den revurdering, der er forudsat i artikel 8, stk. 3, bør overvejes om stk. 1, skal bevares i artikel 8, og dels at revurderingen skal foretages så snart rammeafgørel-

sen om den europæiske bevissikringskendelse er godkendt med henblik på, at der i lyset heraf kan ske en eventuel tilpasning af artikel 8, stk. 2.

Artikel 9 forpligter medlemsstaterne til at sikre, at efterforskning eller retsforfølgning af handlinger omfattet af rammeafgørelsen ikke er betinget af anmeldelse fra den forurettede, i det mindste i de groveste tilfælde, når lovovertrædelsen i øvrigt er begået på den pågældende medlemsstats territorium.

Artikel 10 indeholder bestemmelser om straffemyndighed og forpligter bl.a. den enkelte medlemsstat til at etablere straffemyndighed, når lovovertrædelsen er begået helt eller delvist på medlemsstatens territorium. Herudover følger det af artikel 10, at en medlemsstat kan vælge at lade sin straffemyndighed omfatte tilfælde, hvor gerningsmanden er statsborger i den pågældende medlemsstat, eller hvor lovovertrædelsen er begået til fordel for en juridisk person, der har sit hovedsæde på den pågældende medlemsstats territorium.

Det fremgår endvidere af artikel 10, at hver medlemsstat skal sikre, at den har straffemyndighed, når lovovertrædelsen begås via et informationssystem, såvel i tilfælde, hvor gerningsmanden begår lovovertrædelsen, mens han opholder sig på medlemsstatens territorium, som i tilfælde, hvor lovovertrædelsen vedrører racistisk materiale, der er oplagret i et informationssystem på medlemsstatens område.

Endelig fremgår det af artikel 10, at medlemsstater, der endnu ikke udleverer egne statsborgere, skal have den fornødne straffemyndighed med hensyn til overtrædelser, der er omfattet af rammeafgørelsen, og som begås af egne statsborgere uden for eget territorium.

Artikel 11 vedrører gennemførelsen af rammeafgørelsen i national ret. I stk. 1, fastsættes datoen for, hvornår medlemsstaterne senest skal have gennemført de nødvendige nationale foranstaltninger i anledning af rammeafgørelsen. I lighed med andre rammeafgørelser skal medlemslandene efter stk. 2, foretage en afrapportering over for Rådets Generalsekretariat og Kommissionen om, hvorledes rammeafgørelsen er gennemført i national ret. Kommissionen udarbejdet herefter en skriftlig rapport og på baggrund af denne vurderer Rådet, om medlemslandene har truffet de nødvendige foranstaltninger.

Efter artikel 12 ophæves den fælles aktion af 15. juli 1996.

Artikel 13 fastslår, at rammeafgørelsen gælder for Gibraltar.

Rammeafgørelsen træder efter artikel 14 i kraft på dagen for offentliggørelsen i EF-Tidende.

3. Gældende dansk ret

3.1. Materielle bestemmelser

Straffelovens kapitel 27 (§§ 263-275) indeholder bestemmelser om freds- og ærekrænkelser.

Efter straffeloven § 266 b, stk. 1, straffes den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, med bøde eller fængsel indtil 2 år. Ved straffens udmåling skal det betragtes som en særligt skærpende omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirksomhed, jf. stk. 2.

Bestemmelsen i straffelovens § 266 b, stk. 1, blev indsat i straffeloven ved lov nr. 87 af 15. marts 1939. Bestemmelsen fik – bortset fra tilføjelsen af ordene ”seksuelle orientering” ved lov nr. 357 af 3. juni 1987 – sin nuværende formulering ved lov nr. 288 af 9. juni 1971. Lovændringen skulle gøre det muligt for Danmark at ratificere FN’s konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af enhver form for racediskrimination, jf. bekendtgørelse nr. 55 af 4. august 1972. Lovændringen byggede på en betænkning (nr. 553/1969) om forbud mod racediskrimination.

Bestemmelsen blev ændret ved lov nr. 309 af 17. maj 1995, hvor stk. 2 om propagandavirksomhed blev tilføjet. Af lovforslaget fremgår, at dette bl.a. skal ses på baggrund af de stadig mere fremtrædende tendenser til intolerance, fremmedhad og racisme både i Danmark og i udlandet, og at begivenheder i Danmark kan tages som tegn på, at nynazister – især fra Tyskland – opfatter Danmark som et fristed, hvorfra der kan udbredes litteratur m.v. med nazistiske og racistiske ytringer.

Det anføres i forslaget, at det navnlig for at imødegå, at Danmark bliver et fristed for udbredelse af nazistisk og racistisk propaganda, foreslås, at bøde udgår af strafferammen, hvis forholdet har karakter af propagandavirksomhed. Det anføres videre, at selv om den foreslåede § 266 b, stk. 2, således er begrundet i ønsket om en

strengere reaktion over for grovere former for racistiske udtalelser eller meddelelser, er den ikke begrænset hertil. Bestemmelsen finder under tilsvarende omstændigheder også anvendelse over for de øvrige ytringer, der omfattes af § 266 b (forhåelse m.v. på grund af religiøs overbevisning eller seksuel orientering).

Endelig anføres i lovforslaget, at den foreslåede bestemmelse i § 266 b, stk. 2, supplerer de almindelige strafudmålingsregler, navnlig straffelovens § 80. Når forholdet har karakter af propagandavirksomhed, følger det af stk. 2, at der alene kan idømmes frihedsstraf, medmindre andet undtagelsesvis følger af almindelige strafudmålingsregler.

Senest er § 266 b, stk. 2, ændret ved lov nr. 218 af 31. marts 2004, hvor ordet ”særligt” blev indsat foran ”skærpende omstændighed” dog uden at tilsigte ændringer i udmålingsniveauet.

I den ovennævnte betænkning nr. 553/1969 om forbud mod racediskrimination anføres, at udtalelser rettet mod en enkeltperson må bedømmes i henhold til straffelovens almindelige regler om freds- og ærekrænkelser, hvis sådanne udtalelser ikke kan ses som udtryk for forhåelse eller forfølgelse af den gruppe, til hvilken den pågældende hører.

Det fremgår i den forbindelse af straffelovens § 267, at den, som krænker en andens ære ved fornærmelige ord eller handlinger eller ved at fremsætte eller udbrede sigtelser for et forhold, der er egnet til at nedsætte den fornærmede i medborgeres agtelse, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

3.2. Medvirken

Efter straffelovens § 23 udvides den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse til at omfatte alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen.

3.3. Sanktionsfastsættelse

Spørgsmålet om straffastsættelse inden for en bestemmelses foreskrevne strafferamme er reguleret i straffelovens §§ 80-82. Bestemmelserne, der blev indsat ved lov nr. 218 af 31. marts 2004, har afløst den tidligere bestemmelse i straffelovens § 80 og lovfæster i øvrigt en række hensyn, som i almindelighed indgår ved straffastsættelsen i retspraksis. Det følger således af bemærkningerne til lovforslaget, at der ikke med de nye bestemmelser er tilsigtet en ændring af udmålingspraksis.

§ 80 angiver de generelle hensyn, som skal indgå ved straffastsættelsen. Det følger af stk. 1, at der ved straffens fastsættelse under hensyntagen til ensartethed i rets anvendelsen skal lægges vægt på lovovertrædelsens grovhed og på oplysninger om gerningsmanden. Ved vurderingen af henholdsvis lovovertrædelsens grovhed og oplysninger om gerningsmanden skal der bl.a. tages hensyn til den med lovovertrædelsen forbundne krænkelse og gerningsmandens bevæggrunde til denne, jf. stk. 2.

§§ 81-82 opregner i øvrigt de forhold, som i almindelighed skal indgå som henholdsvis skærpende og formildende omstændigheder ved straffastsættelsen. Opregningen af henholdsvis skærpende og formildende omstændigheder er ikke udtømmende, og der vil derfor kunne forekomme andre hensyn, som kan tillægges eksempelvis skærpende betydning.

Efter § 81, nr. 6, skal det i almindelighed tillægges straffskærpende betydning, hvis gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. Det følger af bemærkningerne til bestemmelse, at den sigter på tilfælde, hvor forbrydelsens motiv helt eller delvist kan tilskrives disse forhold. Fortolkning af ordene ”etnisk oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende” skal ske med udgangspunkt i straffelovens § 266 b. Bestemmelsen er ikke begrænset til bestemte forbrydelsestyper eller tilfælde, hvor gerningsmandens motiv har været at true, forhåne eller nedværdige en person eller gruppe af personer. Bestemmelsen vil efter omstændighederne også kunne være anvendelig f.eks. på økonomisk kriminalitet, der begås med henblik på at støtte en racistisk organisation, som gerningsmanden er medlem af.

3.4. Strafansvar for juridiske personer

Der kan efter straffelovens § 306 pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel (§§ 25-27) for overtrædelser af straffeloven.

Det følger af straffelovens § 25, at juridiske personer kan straffes med bøde.

Endvidere følger det af straffelovens § 26, at strafansvar for selskaber m.v. omfatter enhver juridisk person, herunder bl.a. statslige myndigheder med mindre andet er bestemt. Statslige myndigheder kan dog alene straffes i anledning af overtrædelser, der begås ved udøvelse af virksomhed, der svarer til eller kan sidestilles med virksomhed udøvet af private, jf. straffelovens § 27, stk. 2. Myndigheders bødeansvar omfatter således ikke handlinger, der må opfattes som led i myndighedsudøvelse.

Endelig følger det af straffelovens § 27, stk. 1, 1. pkt., at strafansvar for en juridisk person forudsætter, at der inden for dens virksomhed er begået en overtrædelse, der kan tilregnes en eller flere til den juridiske person knyttede personer eller den juridiske person som sådan.

Uagtet det i bemærkningerne til lov nr. 474 af 12. juni 1996, der fastsatte reglerne om strafansvar for juridiske personer i straffeloven, er forudsat, at virksomhedsansvaret som udgangspunkt er det primære, udelukker bestemmelserne ikke, at der tillige rejses tiltale mod en eller flere fysiske personer. I Retsudvalgets betænkning over lovforslaget afgivet den 7. maj 1996 (Folketingstidende 1995-96, Tillæg B, side 784) er det i øvrigt anført, at Retsudvalgets flertal har bemærket sig, at der ikke med lovforslaget er tilsigtet en indskrænkning i den hidtidige praksis om, at såvel en virksomhed som en overordnet kan straffes.

Rigsadvokaten har ved meddelelse nr. 5/1999 fastsat nærmere retningslinier til anklagemyndigheden om valg af ansvarssubjekt i tilfælde, hvor anklagemyndigheden finder at kunne gennemføre en straffesag mod en juridisk person og en eller flere enkeltpersoner i anledning af samme forhold. Det fremgår heraf, at der som udgangspunkt rejses tiltale mod den juridiske person som sådan, men at der tillige kan være anledning til at rejse tiltale mod en eller flere fysiske personer, bl.a. såfremt den eller de pågældende har handlet forsætligt.

3.5. Straffemyndighed

Ifølge straffelovens § 6 hører under dansk straffemyndighed handlinger, som foretages i den danske stat, på dansk fartøj, som befinder sig uden for nogen stats folkeretligt anerkendte område, på dansk fartøj, som befinder sig på fremmed folkeretligt anerkendt område, af personer, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med dette.

Efter straffelovens § 7 hører endvidere under dansk straffemyndighed handlinger, som en person, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat, har foretaget uden for denne, for så vidt handlingen er foretaget uden for folkeretligt anerkendt statsområde, hvis handlinger af den pågældende art kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder eller for så vidt handlingen er foretaget inden for sådant område, hvis den er strafbar også efter den dér gældende lovgivning.

Straffelovens § 8 indeholder en opregning af en række tilfælde, hvor handlinger uden for den danske stat hører under dansk straffemyndighed, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme.

Efter straffelovens § 8, nr. 3, hører under dansk straffemyndighed handlinger foretaget uden for folkeretligt anerkendt statsområde, som krænker nogen, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat, og handlinger af den pågældende art kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder.

Under dansk straffemyndighed hører efter § 8, nr. 5, endvidere handlinger uden for den danske stat, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen er omfattet af mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning.

Endelig hører handlinger uden for den danske stat, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme, under dansk straffemyndighed efter § 8, nr. 6, når udlevering af sigtede til retsforfølgning i et andet land afslås, og handlingen, for så vidt den er foretaget inden for folkeretligt anerkendt statsområde, er strafbar efter den dér gældende lovgivning og den efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 1 år.

I betænkning nr.1377/1999 om børnepornografi og IT-efterforskning behandles bl.a. spørgsmålet om straffemyndighed, når der er tale om lovovertrædelser i form af salg og udbredelse af børnepornografi begået ved hjælp af Internettet.

Ifølge betænkningen må udbredelse af børnepornografisk materiale via Internettet utvivlsomt lokaliseres til det sted, hvor gerningsmanden opholder sig på det tidspunkt, hvor den pågældende lægger materialet ind på en webserver, der er forbundet med Internettet. En person, der i Danmark lægger børnepornografi ud på en webserver, vil således være undergivet dansk straffemyndighed efter straffelovens § 6, nr. 1, uanset om serveren befinder sig i udlandet, og uanset hvor i verden det pågældende materiale er tilgængeligt.

En sådan handling må ifølge betænkningen imidlertid antages også at kunne lokaliseres til den server, som materialet lægges ind på, og hvorfra den videre udbredelse herefter sker. Lægger en person, der befinder sig i Tyskland, børnepornografi ind på sin hjemmeside, der betjenes via en server i Danmark, er stedet, hvor handlingen (dvs. udbredelsen) må anses for foretaget, ikke blot Tyskland, men også Danmark. Forholdet er dermed undergivet dansk straffemyndighed i medfør af straffelovens § 6, nr. 1.

Ovenstående betragtninger må antages ligeledes at gælde for den situation, hvor en person lægger materiale omfattet af straffelovens § 266 b ind på en webserver, der er forbundet med Internettet.

Endelig fremgår det af straffelovens § 9, at i de tilfælde, hvor en handlings strafbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge, betragtes handlingen tillige som foretaget dér, hvor virkningen er indtrådt eller tilsigtet at skulle indtræde.

3.6. Efterforskning og påtale

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

Det følger af straffelovens § 275, at lovovertrædelserne i straffelovens kapitel 27 om freds- og æreskrænkelser er undergivet privat påtale. Dette gælder dog ikke dem, der er nævnt i §§ 266, 266 a og 266 b. I de §§ 263-265 nævnte tilfælde kan offentlig påtale endvidere ske, når den forurettede anmoder herom.

Påtalekompetencen for overtrædelse af straffelovens § 266 b er tillagt statsadvokaten, jf. retsplejelovens § 719, stk. 2, nr. 2, og Rigsadvokatens meddelelse nr. 3/2002. Ved samme meddelelse, jf. Rigsadvokatens meddelelse nr. 4/1995 bestemmes det imidlertid, at Rigsadvokaten skal underrettes om alle anmeldelser vedrørende overtrædelse af straffelovens § 266 b, der afvises i medfør af retsplejelovens § 749, stk. 1, eller § 749, stk. 2, 1. pkt.

Det bestemmes endvidere, at alle sager, hvori der er rejst sigtelse for overtrædelse af straffelovens § 266 b, gennem statsadvokaten skal forelægges for Rigsadvokaten med indstilling om tiltalospørgsmålet. Hvis der rejses tiltale i sagen, skal politimesteren underrette statsadvokaten og Rigsadvokaten om afgørelsen i sagen. Hvis der sker helt eller delvis frifindelse, forelægges ankespørgsmålet gennem statsadvokaten for Rigsadvokaten.

For så vidt angår sager om overtrædelse af straffelovens § 266 b, der er omfattet af medieansvarsloven, følger det af medieansvarslovens § 28, at afgørelse om tiltalerejsning træffes af Rigsadvokaten.

3.7. Gensidig retshjælp

Danmark har – med enkelte undtagelser – ikke gennemført særlig lovgivning om gensidig retshjælp i straffesager. Der er således heller ikke fastsat særlige regler om, på hvilke betingelser Danmark kan yde retshjælp i straffesager.

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

Efter artikel 3 i konventionen skal den anmodede stat i overensstemmelse med national lovgivning efterkomme retsanmodninger, der vedrører en straffesag, og som fremsættes af den begærende stats judicielle myndigheder med henblik på fremskaffelse af beviser eller udlevering af bevismateriale, akter eller dokumenter. Retshjælpskonventionens artikel 3 omfatter ikke udtrykkeligt bistand til gennemførelse af telefonaflytning eller andre efterforskningskridt, der ikke var aktuelle, da konventionen blev vedtaget i 1959. Det afhænger således af den nationale retsorden, om anmodninger vedrørende sådanne efterforskningskridt imødekommes, jf. herved Justitsministeriets vejledning af 5. december 2001 om behandlingen af anmodninger om gensidig retshjælp i straffesager (side 6).

Danmark har endvidere tiltrådt de tillægsprotokoller fra henholdsvis 1978 og 2001, som retshjælpskonventionen er blevet suppleret med, samt Schengen-konventionen fra 1990, som indeholder nærmere – og i forhold til retshjælpskonventionen – videregående bestemmelser om gensidig retshjælp, jf. lov nr. 418 af 10. juni 1997.

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

Udover retshjælpskonventionen og Schengen-konventionen har Danmark ratificeret en række andre konventioner, der indeholder bestemmelser om gensidig retshjælp i særlige typer straffesager.

Danmark har endelig tiltrådt EU-retshjælpskonventionen fra 2000, som indeholder bestemmelser om formkrav og fremgangsmåde ved udførelse af anmodninger om gensidig retshjælp samt materielle regler for anmodninger om visse særlige former for gensidig retshjælp. EU-rets-hjælpskonventionen er gennemført ved lov nr. 258 af 8. maj 2002. EU-retshjælpskonventionen er dog endnu ikke trådt i kraft i Danmark, idet en række EU-medlemsstaters ratifikation af konventionen mangler. Hvad angår tillægsprotokollen (fra oktober 2001) til EU-retshjælpskonventionen, er den på nuværende tidspunkt ikke ratificeret af alle EU-medlemslandene.

Uagtet retsplejeloven ikke indeholder særlige bestemmelser om gennemførelse af udenlandske retsanmodninger om fremskaffelse af bevismateriale, antages det med støtte i retspraksis, at udenlandske begæring om efterforskningskridt i Danmark kan imødekommes, uanset om fremsættelsen og behandlingen af retsanmodninger er reguleret i en aftale, der finder anvendelse mellem Danmark og den anmodende stat. De relevante efterforskningskridt gennemføres i givet fald på grundlag af en analog anvendelse af de relevante bestemmelser i retsplejeloven.

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

Der gælder ikke efter de internationale konventioner en absolut pligt for det anmodede land til at gennemføre en anmodning om retshjælp i form af fremskaffelse af bevismateriale.

Retshjælpskonventionens artikel 2 (sammenholdt med tillægsprotokollen fra 1978, artikel 2) indeholder således en række afslagsgrunde.

Den anmodede stat kan endvidere efter retshjælpskonventionens artikel 5 ved at afgive en erklæring til Det Europæiske Råds generalsekretær i forbindelse med undertegnelsen af konventionen eller ved deponeringen af sit ratifikations- eller tiltrædelsesdokument forbeholde sig, at retsanmodninger om ransagning eller beslaglæggelse kun skal efterkommes, når den forbrydelse, som har givet anledning til retsanmodningen, er strafbar efter såvel den begærende som den anmodede stats lov-

givning (dobbel strafbarhed) (litra a)), eller den forbrydelse, som har givet anledning til retsanmodningen, kan medføre udlevering efter det anmodede lands lovgivning (litra b)), eller at efterkommelsen af retsanmodningen er forenelig med den anmodede stats lovgivning (litra c)).

Danmark har afgivet erklæring om, at en retsanmodning om ransagning eller beslaglæggelse vil kunne afslås, hvis betingelserne i artikel 5, litra a) og c), i retshjælpskonventionen ikke er opfyldt i den konkrete sag. Danmark kan således bl.a. afslå at gennemføre retsanmodninger om ransagning og beslaglæggelse under henvisning til, at den forbrydelse, som har givet anledning til retsanmodningen, ikke er strafbar i Danmark.

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Efter straffelovens § 266 b (racisme-paragraffen) straffes den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, med bøde eller fængsel indtil 2 år. Ved straffens udmåling skal det betragtes som en særligt skærpende omstændighed, at forholdet har karakter af propaganda-virksomhed.

Artikel 1 i udkastet til rammeafgørelse indeholder en opregning af en forholdsvis bred række handlinger, som medlemsstaterne forpligtes til at kriminalisere. Herudover indeholder artikel 8 en række former for adfærd, som medlemsstaterne kan udelukke fra strafansvar, hvis adfærden ikke udøves under bestemte forudsætninger. Bestemmelsen fastsætter dermed en række kvalificerende omstændigheder, som medlemsstaterne kan vælge at lade være en forudsætning for strafbar adfærd.

Ifølge artikel 8, stk. 1, litra d), kan medlemsstaterne således udelukke strafansvar for adfærd omfattet af artikel 1, hvis adfærden ikke er truende, nedværdigende eller forhånende. Det er på denne baggrund vurderingen, at de i artikel 1 opregnede handlinger sammenholdt med artikel 8, stk. 1, litra d), i det foreliggende udkast til rammeafgørelse må anses for omfattet af straffelovens § 266 b.

Det bemærkes i den forbindelse, at beskyttelsesobjektet, således som det er formuleret i artikel 1 (... medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse), antages at være omfattet af straffelovens § 266 b, idet denne bestemmelse udover at beskytte persongrupper tillige omfatter udtalelser rettet mod enkeltpersoner for så vidt udtalelsen kan ses som et udtryk for forhånelse eller forfølgelse af den gruppe, til hvilken den pågældende hører, jf. forarbejderne til bestemmelsen.

Herudover opfylder straffelovens § 266 b forslaget strafferammekrav på fængsel mellem 1 og 3 år.

For så vidt angår artikel 4 i udkastet til rammeafgørelse om racistiske og fremmedfjendske motiver fremgår det af den generelle regel om straffastsettelse i straffelovens § 80, at der ved straffens udmåling skal tages hensyn til lovovertrædelsens grovhed, herunder bl.a. den med lovovertrædelsen forbundne krænkelse, og til oplysninger om gerningsmandens person, herunder bl.a. hans bevæggrunde til denne. Endvidere fremgår det af straffelovens § 81, nr. 6, at det i almindelighed tillægges strafskærpene betydning, hvis gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. Racistiske eller fremmedfjendske motiver til en bestemt lovovertrædelse vil således også efter dansk ret kunne tillægges skærpene betydning ved strafudmålingen. En gennemførelse af artikel 4 i dansk ret, således som bestemmelsen er formuleret i det foreliggende udkast, skønnes derfor ikke at nødvendiggøre lovændringer.

Rammeafgørelsens artikel 8, stk. 2 (*tidligere stk. 3*), (om begrænset anvendelse af princippet om dobbelt strafbarhed som afslagsgrund for retsanmodninger) vurderes derimod at kræve lovændringer i sin nuværende udformning, idet bestemmelsen indebærer, at den adgang Danmark nu har for at afslå retsanmodninger om tvangsindgreb under henvisning til, at forholdet ikke ville være strafbart efter dansk ret, begrænses.

De øvrige bestemmelser i det foreliggende forslag til rammeafgørelse, herunder det foreliggende forslags bestemmelser om juridiske personer ansvar, iværksættelse af

retsfølger samt straffemyndighed skønnes ikke at nødvendiggøre lovændringer.

Forslaget til rammeafgørelse ses ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

5.1. Høring over Kommissionens oprindelige forslag af 28. november 2001

Kommissionens oprindelige forslag af 28. november 2001 har tillige med et grundnotat om det oprindelige forslag været sendt i høring hos Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Politidirektøren i København, Den danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Amnesty International, Det Danske Center for Menneskerettigheder, Nævnet for Etnisk Ligestilling, Dokumentations- og Rådgivningscenter for Racediskrimination samt Rådet for Etniske minoriteter.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar *vedrørende det oprindelige forslag til rammeafgørelse* fra Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Politidirektøren i København, Den danske Dommerforening, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Det Danske Center for Menneskerettigheder og Nævnet for Etnisk Ligestilling.

Domstolsstyrelsen, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politiforbundet i Danmark og Præsidenten for Vestre Landsret har tilkendegivet, at man ikke har bemærkninger til forslaget.

Den Danske Dommerforening bemærker, at en gennemførelse af forslaget vil indebære, at Danmark skal ændre straffelovgivningen, herunder kriminalisere forhold, der ikke tidligere har været kriminaliseret og indføre sanktioner, der er ukendte i Danmark, og som synes at ligge fjernt fra dansk retstradition. Den Danske Dommerforening finder det i den forbindelse betydningsfuldt, at forslaget med henblik på at begrænse risikoen for fortolkningstvivel i eventuel ny lovgivning søger at anvende en terminologi, der allerede er kendt i dansk straffelovgivning.

Præsidenten for Københavns Byret tilslutter sig Den Danske Dommerforenings bemærkninger.

Datatilsynet anfører, at forslaget ikke giver anledning til Rigsadvokaten bemærker i relation til artikel 2, at spørgsmål om jurisdiktionskompetence bør reguleres i artikel 12.

For så vidt angår artikel 3 finder Rigsadvokaten ikke, at definitionen af racisme og fremmedhad er formuleret på en dækkende og hensigtsmæssig måde. Rigsadvokaten peger i den forbindelse på, at definitionen i stedet bør tage udgangspunkt i lignende definitioner, som for eksempel findes i udkastet til tillægsprotokollen til Europarådets Konvention om IT-kriminalitet og FN-konventionen om afskaffelse af alle former for racediskrimination.

For så vidt angår artikel 4 er Rigsadvokaten af den opfattelse, at bestemmelsen er formuleret således, at det ikke klart fremgår, hvilken adfærd medlemsstaterne skal kriminalisere. Rigsadvokaten anfører, at kriminaliseringsforpligtelsen bør formuleres meget præcist, da formuleringerne skal danne grundlag for fastlæggelse af gerningsindhold i straffebestemmelser. Rigsadvokaten anfører endvidere, at forpligtelserne bør formuleres således, at det er muligt i retsanvendelsen at tage fornødent hensyn til informations- og ytringsfriheden og andre grundlæggende rettigheder, ligesom nødvendigheden og berettigelsen af at inddrage disse hensyn i retsanvendelsen efter Rigsadvokatens opfattelse bør fremgå af rammeafgårelsen. Endelig er Rigsadvokaten enig i, at en gennemførelse af artikel 4 vil nødvendiggøre lovændringer.

I relation til artikel 6 finder Rigsadvokaten ikke en detaljeret regulering af de sanktioner, der skal kunne idømmes, hensigtsmæssig. Efter Rigsadvokatens opfattelse bør rammeafgårelsen alene indeholde minimumskrav til, hvilke sanktioner der skal fastsættes.

For så vidt angår artikel 9 om juridiske personers ansvar, anfører Rigsadvokaten, at bestemmelsen efter Rigsadvokatens opfattelse vil nødvendiggøre lovændringer, idet juridiske personer i medfør af straffelovens § 306 alene ifalder ansvar for overtrædelser af straffeloven, i det omfang lovovertrædelserne er sket for at skaffe den juridiske person vinding.

Politidirektøren i København anfører i relation til artikel 4, litra e), at det bør præciseres i hvilket omfang journalister og redaktører kan drages til ansvar for de i bestemmelsen opregnede handlinger.

Rigspolitichefen oplyser, at Rigspolitichefens indberetningsordning vedrørende kriminelle forhold og hændelser, der kan have racistisk baggrund, ved rundskrivelse af 18. december 2001 er ændret på flere måder. Indberetningsordningens beskrivelse af kravene til de omfattede kriminelle forholdes baggrund er herefter i overensstemmelse med definitionen af racisme og fremmedhad i rammeafgørelsens artikel 3.

For så vidt angår artikel 15 vedrørende udveksling af oplysninger finder Rigspoliti-
chefen rækkevidden uklar.

Nævnet for Etnisk Ligestilling støtter det overordnede formål med rammeafgørelsen, idet Nævnet blandt andet henviser til, at udviklingen inden for IT-området har gjort det muligt at udsprede racisme og fremmedhad over landegrænserne.

Nævnet for Etnisk Ligestilling finder det endvidere positivt, at benægtelse af holocaust og medvirken til en racistisk eller fremmedfjendsk organisations kriminelle virksomhed vil skulle kriminaliseres.

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at Rådet tager skridt til at vedtage en rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad. Centret anfører, at disse forbrydelser udgør alvorlige krænkelse af menneskerettigheder og menneskelig værdighed. Forslaget til rammeafgørelse sigter mod at styrke den fælles retshåndhævelse, og det retlige samarbejde er væsentligt i den henseende.

Centret finder ikke, at forslaget går videre end allerede eksisterende krav i internationale menneskerettighedskonventioner.

Derimod finder Centret, at rammeafgørelsen på enkelte punkter ikke har samme rækkevidde som de bestemmelser i FN-konventionen om afskaffelse af alle former for racediskrimination, der vedrører racisme og fremmedhad.

Centret anfører i den forbindelse, at FN-konventionens anvendelsesområde bl.a. er videregående i forhold til rammeafgørelsens artikel 4, litra f), idet konventionen indeholder en forpligtelse til at forbyde racistiske organisationer.

Centret anfører desuden, at forslagets indledning (præambel) ud fra en retspolitisk betragtning vil kunne styrkes, hvis det heri understreges, at racebegrebet er en sociologisk konstruktion.

Advokatrådet anfører, at Rådet støtter tiltag til bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

For så vidt angår kriminaliseringsforpligtelsen i artikel 4, litra a)-e), anfører Advokatrådet, at bestemmelserne efter Rådets opfattelse indebærer, at der må foretages justeringer i straffelovgivningen, herunder navnlig straffelovens § 266 b, og at sådanne ændringer vil indebære en indskrænkning af ytringsfriheden i forhold til de regler, der gælder i dag.

For så vidt angår artikel 6, stk. 4, vedrørende supplerende eller alternative sanktioner udtaler Advokatrådet sig imod at fastsætte regler om fratagelse af borgerlige eller politiske rettigheder og indbetaling til velgørenhedsorganisationer.

Herudover bemærker Advokatrådet, at Rådet er skeptisk over for artikel 14 om politiske forbrydelser og artikel 15 om udveksling af oplysninger.

5.2. Høring over udkastet fra februar 2003

Udkastet til rammeafgørelse fra februar 2003, der i henhold til Rådets beslutning på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. februar 2005 dannede baggrund for indledningen af nye forhandlinger om sagen, har tillige med et nyt notat om udkastet været sendt i høring hos Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Politidirektøren i København, Den danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Landsforeningen af beskikede advokater, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Dokumentations- og Rådgivningscenter for Racediskrimination samt Rådet for Etniske minoriteter.

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Landsforeningen af beskikede advokater, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Amnesty International og Dokumentations- og Rådgivningscenter for Racediskrimination.

Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Rigspolitechefen, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet i Danmark og Advokatrådet har alle tilkendegivet, at man ikke har bemærkninger til forslaget.

Landsforeningen af beskikede advokater har på grund af den korte høringsfrist ikke set sig i stand til at besvare høringen rettidigt.

Rigsadvokaten har tilkendegivet, at bestemmelsen i artikel 8, stk. 3 (retshjælpsbestemmelsen – nu stk. 2), bør slettes eller subsidiært erstattes med en generel formulering om, at medlemsstaterne skal sikre et effektivt strafferetligt samarbejde om bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

Amnesty International har udtrykt generel tilfredshed med det foreliggende forslag til rammeafgørelse, idet organisationen finder det vigtigt, at racisme og fremmedhad kan straffes i alle medlemsstater med sanktioner, der er effektive og står i rimeligt forhold til overtrædelsen, ligesom organisationen støtter, at forskelsbehandling er omfattet af rammeafgørelsen.

Amnesty International finder dog samtidig, at rammeafgørelsen vil kunne styrkes, hvis en forpligtelse til at forbyde racistiske organisationer bliver indskrevet i rammeafgørelsen i lighed med bestemmelserne herom i FN's konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af enhver form for racediskrimination.

Endvidere udtrykker Amnesty International betænkeligheder ved artikel 8, stk. 1, litra a), hvorefter medlemsstaterne kan udelukke strafansvar, når en given adfærd er rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe defineret under henvisning til religion. Organisationen henviser i den forbindelse til, at det i FN's erklæring af 25. november 1981 om afskaffelse af alle former for intolerance og forskelsbehandling baseret på religion og tro erklæres, at stater skal indføre lovgivning, der forbyder diskrimination på baggrund af religion.

Dokumentations- og Rådgivningscenter for Racediskrimination har tilkendegivet, at man fortsat fuldt ud støtter forslaget til rammeafgørelsen. Centeret anfører dog, at Danmark efter centerets opfattelse bør arbejde for, at bestemmelsen i artikel 8, stk. 1, litra d), slettes eller – hvis dette ikke kan lade sig gøre – at man undlader at gøre brug af bestemmelsen, idet navnlig den såkaldte holocaust denial, jf. artikel 1, litra d), efter centerets opfattelse bør være strafbar, uanset om det kan karakteriseres som truende, forhånende eller nedværdigende.

6. Nærhedsprincippet

Som anført under pkt. 2 har forslaget til rammeafgørelse om racisme og fremmedhad bl.a. til formål at sikre, at racisme og fremmedhad i alle medlemsstater kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Fælles strafferetlige definitioner og straffe har endvidere til formål at lette det retlige samarbejde og den gensidige retshjælp i straffesager.

Forslaget indebærer ikke, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, der strider mod deres forfatningsmæssige bestemmelser og grundlæggende principper om foreningsfrihed, pressefrihed og frihed til at udtrykke sig i andre medier.

Forslaget til rammeafgørelse om racisme og fremmedhad vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser *fra* de øvrige medlemsstater om *disses* holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet set positiv over for det foreliggende udkast til rammeafgørelse om racisme og fremmedhad.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har den 4. juli 2002 afgivet udtalelse om forslaget. Europa-Parlamentet har i den forbindelse fremsat en række ændringsforslag og i øvrigt støttet forslaget til rammeafgørelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Det oprindelige udkast til rammeafgørelse tillige med et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 11. februar 2002 og til Folketingets Retsudvalg den 18. februar 2002.

Sagen blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 28.-29. november 2002.

Herudover blev sagen forelagt for Folketingets Retsudvalg og Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. december 2002. Sagen var imidlertid ikke på den endelige dagsorden for rådsmødet.

Sagen har endvidere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 27.-28. februar 2003 og den 24. februar 2005.

Udkastet til rammeafgørelsen fra februar 2003, der dannede udgangspunkt for de genoptagne forhandlinger efter rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. februar 2005, blev tillige med et notat herom oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 9. marts 2005.

Dagsordenspunkt 4: Evaluering af gennemførelsen af Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre

Nyt notat.

Resumé

Kommissionen har fremlagt en rapport om medlemsstaternes implementering af Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne. Med udgangspunkt i et debatoplæg udarbejdet af formandskabet på grundlag af Kommissionens rapport og medlemsstaternes efterfølgende bemærkninger hertil forventes Rådet at skulle drøfte en række spørgsmål vedrørende medlemsstaternes gennemførelse af rammeafgørelsen i national lovgivning eventuelt med henblik på vedtagelse af rådskonklusioner. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side ser man positivt på en drøftelse af evalueringen af medlemsstaternes gennemførelse i national ret af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

1. Baggrund

Rådet vedtog den 13. juni 2002 rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

Efter rammeafgørelsens artikel 34, stk. 1, skal medlemsstaterne træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme rammeafgørelsen, senest den 31. december 2003. Medlemsstaterne skal endvidere efter rammeafgørelsens artikel 34, stk. 2, fremsende teksten til de retsforskrifter, som de udsteder for at gennemføre forpligtelserne efter rammeafgørelsen i national ret til Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen. Efter rammeafgørelsens artikel 34, stk. 3, skal Kommissionen – på grundlag af medlemsstaternes indberetninger – senest den 31. december 2004 fremlægge en rapport for Rådet om anvendelsen af rammeafgørelsen om nødvendigt ledsaget af forslag til ændringer af rammeafgørelsen.

Kommissionen har på denne baggrund den 23. februar 2005 fremlagt en rapport (COM(2005)63final) om medlemsstaternes gennemførelse af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

I tilknytning til rapporten har Kommissionen udarbejdet et arbejdsdokument (SEC (2005) 267), som indeholder en gennemgang af Kommissionens kriterier for udarbejdelse af rapporten og en specifik gennemgang af medlemsstaternes gennemførelse af de enkelte bestemmelser i rammeafgørelsen. Italien, som først efter udarbejdelsen af Kommissionens rapport har gennemført rammeafgørelsen i national ret, er ikke omtalt i rapporten.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.- 3. juni 2005 forventes Rådet med udgangspunkt i et debatoplæg udarbejdet af formandskabet på grundlag af Kommissionens rapport og medlemsstaternes efterfølgende bemærkninger hertil at skulle drøfte en række spørgsmål vedrørende gennemførelsen af rammeafgørelsen i national ret. Der vil eventuelt på baggrund af drøftelserne blive lagt op til vedtagelse af rådskonklusioner.

2. Indhold

I Kommissionens rapport konkluderes det, at en række medlemsstater efter Kommissionens opfattelse ikke har gennemført rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre korrekt, og at det derfor er påkrævet, at en række medlemsstater tager yderligere foranstaltninger med henblik på at leve op til rammeafgørelsens bestemmelser i såvel ordlyd som ånd.

Rapporten bygger blandt andet på en gennemgang af medlemsstaternes gennemførelseslovgivning og medlemsstaternes besvarelse af et spørgeskema. Kommissionen betegner rapporten som foreløbig, idet man fremhæver, at rapporten er udarbejdet ganske kort tid efter udløbet af fristen for implementering af rammeafgørelsen.

Kommissionen agter derfor at udarbejde en revideret rapport, når der foreligger mere systematisk information om medlemsstaternes anvendelse af den europæiske arrestordre. Kommissionen forbeholder sig i rapporten samtidig ret til, i henhold til rammeafgørelsens artikel 34, stk. 3, at fremsætte lovforslag i lyset af yderligere erfaringer på området.

Rapporten indeholder Kommissionens analyse af medlemsstaternes nationale gennemførelse af rammeafgørelsen, herunder i relation til tidsfristen for gennemførelse af rammeafgørelsen, medlemsstaternes udpegning af kompetente myndigheder, afslagsgrunde for fuldbyrdelse af anmodninger om udlevering, myndighedernes sagsbehandlingstid samt overholdelse af grundlæggende rettigheder for de personer, der begæres udleveret.

For så vidt angår tidsfrister anfører Kommissionen blandt andet i rapporten, at kun 13 medlemsstater har gennemført rammeafgørelsen inden for den i artikel 34, stk.1, fastsatte tidsfrist. 8 måneder efter tidsfristens udløb havde 24 medlemsstater gennemført rammeafgørelsen. Kommissionen bemærker bl.a. i den forbindelse om den danske lovgivning, at den ikke i tilstrækkeligt omfang lever op til kravet om, at rammeafgørelser – efter Kommissionens opfattelse – skal gennemføres ved bindende retsakter.

For så vidt angår udpegning af kompetente myndigheder konkluderer Kommissionen, at procedurerne for udlevering nu i store træk sker via kontakt mellem medlemsstaternes judicielle myndigheder. Kommissionen kritiserer i den forbindelse, at Danmark har valgt at udpege en udøvende myndighed (Justitsministeriet) som ansvarlig for udstedelse og fuldbyrdelse af europæiske arrestordre. Også andre lande kritiseres for at udpege justitsministerier som kompetente myndigheder i et vist omfang i relation til den europæiske arrestordre.

Kommissionen anfører endvidere, at anmodninger om udlevering efter gennemførelsen af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre sker på en mere lettilgængelig måde, idet rammeafgørelsen blandt andet begrænser antallet af afslagsgrunde, som medlemsstaterne kan påberåbe sig med henblik på at afslå at fuldbyrde en arrestordre. Kommissionen anfører hertil, at bl.a. den danske gennemførelseslovgivning er mangelfuld, idet udtrykket ”benådning” anvendes i den danske udleveringslov (§ 10 d, stk. 1, 2. pkt.), i stedet for udtrykket ”amnesti”. Kommissionen bemærker endvidere, at der er fare for, at bl.a. den danske gennemførelse af rammeafgørelsen er for vidtgående, idet der efter den danske udleveringslov skal ske afslag på udlevering, hvis der er fare for, at den pågældende vil blive udsat for forfølgelse på grund af politiske forhold.

For så vidt angår sagsbehandlingstiden for anmodninger om udlevering anfører Kommissionen, at medlemsstaterne generelt har behandlet anmodningerne hurtigt. Ifølge Kommissionen er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for udlevering mellem EU-medlemsstaterne efter gennemførelse af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre nedsat fra mere end 9 måneder til 43 dage.

Kommissionen anfører endvidere i rapporten, at medlemsstaterne alt i alt har gennemført rammeafgørelsens bestemmelser om personers grundlæggende rettigheder. Kommissionen bemærker dog samtidig for så vidt angår den danske gennemførelseslovgivning, at den alene giver adgang til fuld høring af den eftersøgte foran en dommer, hvis den, der ønskes udleveret, indbringer Justitsministeriets beslutning om udlevering for retten.

Kommissionen konkluderer i rapporten, at selvom gennemførelsen af rammeafgørelsen ikke for alle medlemsstaters vedkommende er sket rettidigt, er rammeafgørelsen nu taget i brug i vidt omfang. Kommissionen anfører herefter, at rammeafgørelsens indflydelse er positiv, idet instrumentets judicielle kontrol, effektivitet og hurtighed er favorabel samtidig med, at grundlæggende rettigheder respekteres. Kommissionen fremhæver dog i den forbindelse, at en række medlemsstater (herunder Danmark) mangler at gennemføre rammeafgørelsen fuldt ud.

Regeringen skal hertil bemærke, at man ikke finder, at der er grundlag for den kritik af den danske gennemførelse af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, som Kommissionen er fremkommet med i sin rapport. Der henvises i den forbindelse nærmere til regeringens bemærkninger til Kommissionens rapport, som sammen med rapporten er sendt til Folketingets Europaudvalg den 9. maj 2005 og til Folketingets Retsudvalg den 10. maj 2005.

Formandskabet forventes som nævnt på baggrund af Kommissionens rapport og medlemsstaternes bemærkninger hertil at udarbejde et debatoplæg til Rådet. Dette forventes at indeholde følgende spørgsmål:

- Afslag på en anmodning om udlevering, hvis udlevering vil stride mod grundlæggende rettigheder for den, der begæres udleveret.
- Afslag på anmodninger om udlevering, hvis der er fare for, at den pågældende vil blive udsat for forfølgelse på grund af politiske forhold.
- Udpegning af justitsministerier som kompetente, judicielle myndigheder for så vidt angår udstedelse og/eller fuldbyrdelse af europæiske arrestordre.
- Fravigelser af rammeafgørelsens overgangsbestemmelse vedrørende tidspunktet for, hvornår reglerne i rammeafgørelsen skal finde anvendelse på anmodninger om udlevering.
- Anvendelse af afslagsgrunde, som ikke findes i rammeafgørelsen.

Formandskabet vil som nævnt eventuelt lægge op til vedtagelse af rådskonklusioner på baggrund af de politiske drøftelser.

3. Gældende dansk ret

Rammeafgørelsen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 433 af 10. juni 2003 om gennemførelsen af EU-rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre mv. Loven trådte i kraft den 1. januar 2004 (hvilket er rettidigt) og finder anvendelse på anmodninger om udlevering fra Danmark, som fremsættes efter lovens ikrafttræden.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Evalueringen af medlemsstaternes gennemførelse af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Kommissionens rapport har sammen med regeringens bemærkninger hertil været i skriftlig høring i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra Landsforeningen af beskikkede advokater og Amnesty International.

Landsforeningen af beskikkede advokater har anført, at man under henvisning til den korte høringsfrist udelukker en forsvarlig behandling af dokumentet.

Amnesty International har bemærket, at man kan tilslutte sig regeringens bemærkninger vedrørende spørgsmålet om afslag på udlevering i de situationer, som omfattes af udleveringslovens § 10 h, idet ordlyden af udleveringslovens § 10 h ikke går videre i sin beskyttelse end forudsat i Rådets rammeafgørelse. Amnesty International finder, at loven snarere er udtryk for loyal implementering af rammeafgørelsens henvisning til Traktaten om Den Europæiske Union artikel 6 og dermed Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Om rammeafgørelsens artikel 6 (udpegning af en judiciel myndighed med beføjelser til at udstede og fuldbyrde europæiske arrestordre) bemærker Amnesty International, at man er enig med Kommissionen i, at det principielt må foretrækkes, at den umiddelbare kompetence til at træffe afgørelser i sådanne sager, og herunder påse at en fuldbyrdelse af en arrestordre ikke vil stride mod fundamentale menneskerettigheder, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, henlægges til domstolene frem for Justitsministeriet. Amnesty International er i den forbindelse ikke enig med regeringens anførsel af, at begrebet ”judicielle myndigheder” efter dansk ret

traditionelt også anses at omfatte Justitsministeriet. Særligt når der henvises til den korte frist – 3 dage – som den, der søges udleveret, har til at begære en beslutning om udlevering indbragt for retten, jf. udleveringslovens § 16, jf. § 18b og § 18e, vil det efter Amnesty Internationals opfattelse være mere hensigtsmæssigt og sikkert at henlægge kompetencen til domstolene i første instans.

Amnesty International anfører om rammeafgørelsens artikel 18 og 19 (om afhøring af den eftersøgte), at Amnesty International er enig med Kommissionen i, at det må foretrækkes, at der indarbejdes udtrykkelige bestemmelser om den eftersøgtes ret til en formel afhøring under iagttagelse af de sædvanlige retsgarantier. Særligt finder Amnesty International det ikke tilstrækkeligt, når det anføres, at den eftersøgtes ret, jf. rammeafgørelsens artikel 18, stk. 1, litra a, jf. artikel 19, følger af en analogi til retsplejelovens bestemmelser om strafferetsplejen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen ses ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger for så vidt angår formandskabets debatoplæg og eventuel vedtagelse af rådskonklusioner.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side ser man positivt på en drøftelse af evalueringen af medlemsstaternes gennemførelse i national ret af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

9. Europa-Parlamentet

Kommissionens rapport om gennemførelsen af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre er forelagt for Europa-Parlamentet, der imidlertid ikke ses at have afgivet udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Kommissionens rapport om medlemsstaternes gennemførelse af rammeafgørelsen i deres nationale lovgivning og regeringens bemærkninger hertil blev sendt til Folketingets Europaudvalg den 9. maj 2005 og til Folketingets Retsudvalg den 10. maj 2005.

Dagsordenspunkt 5: Evaluering af rådsafgørelsen om fælles anvendelse af forbindelsesofficerer

Nyt notat

Resumé

Rådet vedtog i 2003 en rådsafgørelse om fælles benyttelse af forbindelsesofficerer udsendt af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder. Af rådsafgørelsen følger det, at Rådet evaluerer gennemførelsen af rådsafgørelsen senest 2 år efter vedtagelsen. I overensstemmelse hermed er der udsendt spørgeskemaer til medlemsstaterne, og der er på baggrund heraf udarbejdet en rapport, som bl.a. indeholder en række konklusioner og anbefalinger, der tager sigte på at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne med hensyn til den fælles brug af forbindelsesofficerer og i forhold til Europols forbindelsesofficerer. Rapporten og de deri indeholdte anbefalinger forventes forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005 med henblik på, at Rådet godkender disse. Sagen vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, og den vurderes ikke i sig selv at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser af betydning. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side ser man generelt positivt på de fremlagte anbefalinger til styrkelse af den fælles anvendelse af forbindelsesofficerer.

1. Baggrund

Rådet traf ved afgørelse af 27. februar 2003 (2003/170/RIA) afgørelse om fælles benyttelse af forbindelsesofficerer udsendt af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder. Afgørelsen fastsætter bl.a. fælles retningslinier for udveksling af information om udsendelse af forbindelsesofficerer samt om kontakten mellem forbindelsesofficerer fra flere forskellige europæiske lande, der er udsendt til samme land. Af rådsafgørelsen fremgår desuden, at Rådet evaluerer gennemførelsen af afgørelsen senest to år efter dens vedtagelse.

På baggrund heraf udsendte formandskabet i begyndelsen af 2005 et spørgeskema vedrørende brugen af forbindelsesofficerer. Spørgeskemaet er besvaret af samtlige 25 medlemsstater samt Europol, og der er på baggrund heraf udarbejdet en rapport, som bl.a. indeholder en række konklusioner og anbefalinger, der tager sigte på at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne med hensyn til den fælles brug af forbindelsesofficerer og i forhold til Europols forbindelsesofficerer.

Rapporten og de deri indeholdte anbefalinger forventes forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005 med henblik på, at Rådet godkender disse og vedtager rådskonklusioner.

2. Indhold

Med baggrund i medlemsstaternes samt Europols svar på det udsendte spørgeskema er der som nævnt udarbejdet en rapport om den fælles brug af forbindelsesofficerer. I rapporten anføres det bl.a., at udstationering af forbindelsesofficerer har snæver sammenhæng med historiske og geografiske forhold samt de ressourcemæssige forhold i det pågældende medlemsland. Det anføres videre, at der afholdes såvel formelle som uformelle møder mellem forbindelsesofficerer fra forskellige medlemsstater, at disse lejlighedsvis deltager i seminarer, samt at der også i et vist omfang sker samarbejde mellem flere landes forbindelsesofficerer ved løsning af konkrete opgaver.

Hvad angår udvekslingen af oplysninger anføres det i rapporten, at dette fungerer ganske godt, og desuden anføres det, at der er eksempler på, at et medlemslands forbindelsesofficerer repræsenterer et andet medlemsland. Der peges i rapporten også på, at der sjældent gøres brug af Europols forbindelsesofficerer samt endelig på behovet for underretning om navne på udsendte forbindelsesofficerer i overensstemmelse med rådsafgørelsen.

Formandskabet forventes som nævnt at lægge op til, at Rådet skal notere sig rapporten samt tilslutte sig dens konklusioner og anbefalinger samt i lyset heraf se nærmere på mulighederne for:

- at styrke samarbejdet mellem medlemslandenes forbindelsesofficerer,
- at opfordre til afholdelse af mere systematiske møder mellem de forskellige forbindelsesofficerer, der er udsendt til samme land, samt afholde seminarer for forbindelsesofficerer med henblik på at øge kendskabet til rådsafgørelsen samt i det hele taget ”den europæiske dimension”,
- at organisere møder mellem de nationale kontaktpunkter, som er udpeget i henhold til rådsafgørelsen,
- at ændre den eksisterende rådsafgørelse om fælles benyttelse af forbindelsesofficerer således, at medlemslandene får mulighed for at benytte sig af Europol's forbindelsesofficerer, samt
- at styrke tilgængeligheden og nøjagtigheden af informationer om forbindelsesofficerer og kontaktpunkter gennem udviklingen af en elektronisk udgave af Politisamarbejdshåndbogen.

3. Gældende dansk ret

Udsendelse og anvendelse af danske forbindelsesofficerer sker bl.a. efter de retningslinjer, som følger af den nævnte rådsafgørelse om fælles benyttelse af forbindelsesofficerer.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen vurderes ikke i sig selv at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, og den vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

6. Nærhedsprincippet

Sagen omhandler som nævnt samarbejde og informationsudveksling mellem udsendte forbindelsesofficerer, og sagen vurderes på den baggrund ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Som nævnt forventes formandskabet at forelægge rapporten og de deri indeholdte anbefalinger for Rådet på det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005 med henblik på, at Rådet godkender disse og vedtager rådskonklusioner.

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side ser man generelt positivt på de fremlagte anbefalinger til styrkelse af den fælles anvendelse af forbindelsesofficerer.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 6: Forordning om oprettelse af Det Europæiske Agentur for grundlæggende rettigheder

Nyt notat.

Resumé

Kommissionen vil præsentere sit forslag til forordning om oprettelse af det europæiskeagentur for grundlæggende rettigheder. Det er ikke på nuværende tidspunkt, hvor Kommissionens forslag ikke kendes, muligt at vurdere, om det vil være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, eller om det vil have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Medlemslandene forventes ligesom Danmark overordnet at støtte, at der arbejdes videre med at omdanne Det Europæiske Center for Overvågning af Racisme og Fremmedhad til etagentur for grundlæggende rettigheder.

1. Baggrund

Med det formål at styrke respekten i EU for de grundlæggende rettigheder besluttede repræsentanter for medlemsstaterne forsamlet i Det Europæiske Råd i Bruxelles den 12. og 13. december 2003 at udvide mandatet for Det Europæiske Center for Overvågning af Racisme og Fremmedhad (EUMC) med henblik på at konvertere centret til etagentur for grundlæggende rettigheder.

Kommissionen afholdt i december 2004 en offentlig konsultation om oprettelsen af det nyeagentur (KOM(2004) 693 endelig) og den 25. januar 2005 en offentlig høring, hvorefter Kommissionen på baggrund af de synspunkter, der kom frem, ville udarbejde et forslag til en retsakt om agenturet.

2. Indhold

Kommissionen har endnu ikke fremlagt sit forslag til forordning om oprettelse af det europæiskeagentur for grundlæggende rettigheder, og indholdet heraf kendes derfor ikke. Det må dog forventes, at Kommissionens forslag vil præcisere agenturets aktivitetsområde og nærmere opgaver, samarbejdet med andre relevante organisationer, herunder Europarådet, og agenturets organisationsstruktur og økonomiske grundlag.

3. Gældende ret

Der er på nuværende tidspunkt, hvor forslaget ikke er fremlagt, ikke anledning til at redegøre for dansk ret på området.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Kommissionen har endnu ikke fremlagt sit forslag til forordning om oprettelse af det europæiske agentur for grundlæggende rettigheder, og indholdet heraf kendes derfor ikke. På den baggrund kan de eventuelle lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser af forslaget ikke vurderes.

5. Høring

Forslaget foreligger som nævnt endnu ikke, og der er således ikke iværksat høring.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har endnu ikke fremlagt sit forslag til forordning om oprettelse af det europæiske agentur for grundlæggende rettigheder, og indholdet heraf kendes derfor ikke. På den baggrund kan forholdet til nærhedsprincippet endnu ikke vurderes.

7. Andre landes kendte holdninger

Medlemslandenes holdning kendes endnu ikke, men det forventes, at de ligesom Danmark vil støtte arbejdet med at omdanne centeret til et agentur for grundlæggende rettigheder.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Regeringen støtter, at der arbejdes videre med at omdanne Det Europæiske Center for Overvågning af Racisme og Fremmedhad til et agentur for grundlæggende rettigheder.

9. Europa-Parlamentet

Kommissionen har endnu ikke fremlagt sit forslag til forordning om oprettelse af det europæiske agentur for grundlæggende rettigheder, hvorfor Europa-Parlamentet ikke er blevet inddraget endnu.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Kommissionen har endnu ikke fremlagt sit forslag til forordning om oprettelse af det europæiske agentur for grundlæggende rettigheder, hvorfor forslaget ikke tidligere har været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

Sagen forventes forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering.

Dagsordenspunkt 7: Status for EU's indsats mod terrorisme. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen for rådsmødet med henblik på godkendelse).

EFTERSENDES

Dagsordenspunkt 8: Rådets afgørelse om oprettelse af Det Europæiske Politiakademi (CEPOL) som et EU-organ

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Formandskabet har fremlagt et udkast til rådsafgørelse om oprettelse af Det Europæiske Politiakademi (CEPOL). Med udkastet, som har til formål at afløse den nugældende rådsafgørelse (med senere ændringer) på området, lægges der op til fremover at finansiere CEPOL over fællesskabsbudgettet og anvende EU's personalevedtægt. Udkastet indebærer herudover visse yderligere ændringer i forhold til den nugældende rådsafgørelse, herunder bl.a. med hensyn til afstemningsreglerne for beslutninger i henholdsvis CEPOLs bestyrelse og i Rådet. Udkastet vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Udkastet vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Der må i forbindelse med bl.a. oprettelsen af CEPOLs sekretariat forventes en vis forøgelse af CEPOLs budget. Imidlertid er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at vurdere, i hvilket omfang de øgede udgifter vil medføre ændringer i Fællesskabets budget. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for udkastet til rådsafgørelse.

1. Baggrund

På Det Europæiske Råds møde i Tampere den 15.-16. oktober 1999 blev der opnået enighed om, at der skulle oprettes et europæisk politiakademi til efteruddannelse af højtstående personale ved de retshåndhævende myndigheder, idet politiakademiet i første omgang skulle etableres som et netværk af nationale politiskoler.

Det Europæiske Politiakademi (CEPOL) blev herefter oprettet ved Rådets afgørelse af 22. december 2000 (2000/820/RIA) og iværksatte sine aktiviteter den 1. januar 2001.

I forbindelse med etableringen af CEPOL blev det besluttet at placere et midlertidigt sekretariat for CEPOL i København. På mødet i Det Europæiske Råd (den 13. december 2003) blev det besluttet, at der skal etableres et permanent sekretariat i Bramshill, Storbritannien.

Ifølge den ovennævnte rådsafgørelses artikel 9 skal CEPOL senest i løbet af det tredje år efter aktiviteterens iværksættelse forelægge Rådet en rapport om, hvordan

netværket fungerer, og hvordan dets fremtid tegner sig. En sådan rapport blev fremlagt den 5. december 2003 af CEPOLs bestyrelse.

Den fremlagte rapport, der bl.a. indeholder en række overvejelser og anbefalinger vedrørende CEPOLs fremtidige virke og struktur, blev behandlet på et rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 19. februar 2004. I den forbindelse blev der vedtaget en række konklusioner, hvori Rådet bl.a. anerkender, at der er behov for en række strukturelle ændringer for at sikre yderligere effektivitet og udvikling af CEPOL, og hvori der også peges på behovet for en drøftelse af CEPOLs fremtidige udvikling. Rådet noterer sig i den forbindelse, at Kommissionen agter at fremsætte supplerende forslag vedrørende CEPOLs funktion, som især er rettet mod sekretariatets rolle og mod en forbedring af CEPOLs økonomiske og personalemæssige forvaltning.

I lyset af de nævnte rådskonklusioner – og på baggrund af Det Europæiske Råds beslutning af 13. december 2003 om placering af det permanente sekretariat – vedtog Rådet den 26. juli 2004 to rådsafgørelser, der ændrer den oprindelige rådsafgørelse om oprettelsen af CEPOL ved dels at fastsætte, at det permanente sekretariat som forudsat placeres i Bramshill, Storbritannien, dels ved at gøre CEPOL til en selvstændig juridisk person.

Herudover har Kommissionen den 1. oktober 2004 fremlagt et forslag til Rådets afgørelse om oprettelse af Det Europæiske Politiakademi (CEPOL) som et EU-organ.

Dette forslag blev forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. februar 2005 med henblik på en politisk drøftelse heraf. På mødet blev det besluttet at anvende EU's personalevedtægt for CEPOL samt at finansiere CEPOLs aktiviteter over Fællesskabets budget. Endvidere blev det besluttet, at andre ændringer af reglerne om CEPOL principielt bør afvente en nærmere evaluering af CEPOL.

Det luxembourgske formandskab har i lyset heraf fremlagt et udkast til rådsafgørelse om oprettelse af Det Europæiske Politiakademi (CEPOL). Udkastet forventes drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005 med henblik på politisk enighed.

2. Indhold

Udkastet til rådsafgørelse er fremsat under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union (TEU), særlig artikel 30, stk. 1, litra c (om samarbejde og fælles initiativer inden for bl.a. uddannelse) og artikel 34, stk. 2, litra c (om vedtagelse af afgø-

relser, uden at de dog indebærer nogen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser).

Udkastet har ifølge formandskabet navnlig til formål – i lyset af Rådets beslutning af 24. februar 2005 (jf. ovenfor) – at sikre CEPOL bedre rammer ved at finansiere CEPOL over fællesskabsbudgettet og ved at anvende EU's personalevedtægt. Med udkastet lægges der herudover op til visse andre ændringer i forhold til den nugældende rådsafgørelse på området, herunder bl.a. med hensyn til afstemningsreglerne for beslutninger i henholdsvis CEPOLs bestyrelse og i Rådet.

Det fremlagte udkast har følgende indhold:

Efter udkastet oprettes CEPOL med hjemsted i Bramshill, Storbritannien, jf. artikel 4. CEPOL skal fungere som et netværk mellem de nationale politiuddannelsesinstitutioner, jf. artikel 1.

Artikel 2 giver CEPOL status som juridisk person, hvilket indebærer, at CEPOL i hver medlemsstat skal nyde den mest vidtgående rets- og handleevne, som vedkommende stats lovgivning tillægger juridiske personer. CEPOL kan navnlig erhverve og afhænde fast ejendom og løsøre samt optræde som part i retssager.

Artikel 3 giver CEPOL og dets personale (med undtagelse af nationale eksperter) privilegier og immuniteter i henhold til De Europæiske Fællesskabers protokol herom.

Artikel 5 fastlægger formålet med CEPOL, der skal træne medlemsstaternes ledende politipersonale gennem en styrkelse af samarbejdet mellem CEPOLs forskellige dele. CEPOL skal støtte og udvikle en europæisk tilgang til de problemer medlemsstaterne står overfor i bekæmpelsen af kriminalitet, herunder særligt grænseoverskridende kriminalitet.

Artikel 6 fastsætter målene for CEPOLs virke, der bl.a. er at øge kendskabet til de nationale politi-strukturer samt om grænseoverskridende politisamarbejde i EU. Endvidere skal CEPOL styrke den bestående viden om EU's, Europols og Eurojusts formål, måde at fungere på og deres betydning for samarbejdet om retshåndhævelse.

Artikel 7 indeholder en beskrivelse af de opgaver, som CEPOL skal udføre med henblik på at nå de mål, som er fastlagt i artikel 6. CEPOL skal helt generelt tilvejebringe fælles standarder og kursusmoduler til brug for uddannelsesinstitutionerne for retshåndhævelse. CEPOL får også til opgave at foretage en regelmæssig vurdering af iværksættelsen af CEPOLs uddannelsesmoduler og metoder. *Desuden skal*

CEPOL udbyde kurser til ledende politipersonale og forestå udvikling af en fælles standard for kurser vedrørende samarbejde inden for CEPOLs område.

Artikel 8 vedrører CEPOLs samarbejde med relevante EU-organer inden for retshåndbævelse og andre relaterede områder. CEPOL kan desuden samarbejde med nationale uddannelsesinstitutioner både i og udenfor EU. Direktøren for CEPOL kan efter mandat fra CEPOLs bestyrelse (som beslutter med 2/3-dels flertal) forhandle samarbejdsaftaler på plads med disse organer og institutioner. Indgåelse af sådanne aftaler skal ligeledes godkendes af CEPOLs bestyrelse med 2/3-dels flertal. Der gives endvidere mulighed for, at CEPOL kan tage hensyn til henstillinger fra Europol eller Taskeforcen af EU-medlemsstaternes politichefer, uden at dette dog berører reglerne for vedtagelse af CEPOLs arbejdsprogram.

Artikel 9 fastsætter, at CEPOL består af en bestyrelse og en direktør.

Artikel 10 fastslår bl.a., at CEPOL skal ledes af en bestyrelse bestående af et medlem fra hvert medlemsland. En repræsentant fra Kommissionen, Generalsekretariatet og Europol kan deltage i møderne uden stemmeret, ligesom direktøren for CEPOL deltager uden stemmeret.

Bestyrelsen træffer generelt beslutninger med almindeligt flertal, idet bestyrelsen dog i forbindelse med vedtagelsen af fælles læseplaner, udpegelse af direktøren, udkast til budget, udkast til arbejdsprogram, udkast til (fem)årige rapporter, og reglerne for CEPOL-personalet træffer beslutning med to 2/3-dels flertal. Forslaget til stemmereglene, som er udtryk for en ændring i forhold til den gældende rådsafgørelse fra 2000 (2000/820/RLA), hvorefter der kræves enstemmighed ved alle beslutninger, er fastsat i lyset af en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste, jf. nedenfor.

Artikel 11 beskriver, hvorledes CEPOLs direktør udpeges mv., samt hvilke opgaver direktøren skal varetage. Det følger bl.a. af bestemmelsen, at direktøren repræsenterer CEPOL i alle juridiske handlinger og forpligtelser. Direktøren udpeges for fire år ad gangen af bestyrelsen og kan som udgangspunkt alene fungere som direktør i samlet otte år. Direktøren er ansvarlig for den daglige drift og har ansvaret for gennemførelsen af budgettet, fastlæggelse af arbejdsprogram og årsrapport og i øvrigt de opgaver som bestyrelsen måtte pålægge ham. Endelig skal den pågældende forhandle en aftale om CEPOLs hjemsted på plads med Storbritannien.

Europa-Parlamentet eller Rådet kan anmode direktøren om at aflægge beretning om udførelsen af sine opgaver.

Efter artikel 12 bistår direktøren af et personale. Direktøren og personalet er underlagt de regler, som følger af de regler og forskrifter, der gælder for tjenestemænd og øvrige ansatte i Det Europæiske Fællesskab.

Ifølge artikel 13 kan der oprettes et nationalt kontaktpunkt i hver medlemsstat. Det nationale kontaktpunkt skal i givet fald helst ledes af medlemslandets repræsentant(er) af CEPOLs bestyrelse. Kontaktpunktet er ansvarligt for at sikre et effektivt samarbejde mellem CEPOL og de nationale uddannelsesinstitutioner.

Efter artikel 14 består CEPOLs indtægter af tilskud fra Fællesskabet, idet CEPOLs tilskud bliver opført på Den Europæiske Unions budget. Desuden kan CEPOL modtage gebyrer for ydede tjenester samt eventuelle frivillige bidrag fra medlemsstaterne. CEPOLs udgifter omfatter lønomkostninger, administrative omkostninger, infrastruktur samt operative omkostninger. Artiklen indeholder desuden en række tekniske regler om vedtagelsen af budgettet for CEPOL.

Artikel 15-18 indeholder bestemmelser om budgetkontrol, finansielle bestemmelser, regler om svigsbekæmpelse, samt om sprog, som svarer til, hvad der i øvrigt er gældende for andre EU-organer.

Efter artikel 16, der er udarbejdet i lyset af udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste, skal CEPOLs finansielle regler vedtages af CEPOLs bestyrelse med 2/3-dels flertal efter konsultation af Kommissionen.

Artikel 19 indeholder bestemmelser om aktindsigt, hvorefter CEPOLs bestyrelse senest seks måneder efter afgørelsens ikrafttræden skal udarbejde regler om aktindsigt.

Artikel 20 fastslår, at bestyrelsen senest fem år efter forslagets ikrafttræden og hvert femte år derefter skal foranledige iværksat en ekstern evaluering af gennemførelsen af afgørelsen samt de aktiviteter, som CEPOL har udført.

Artikel 21 fastsætter, at Rådet – i modsætning til efter den gældende rådsafgørelse, hvorefter der kræves enstemmighed i Rådet – kan træffe en række beslutninger vedrørende CEPOL med almindeligt flertal. Det drejer sig om godkendelse af samarbejdsaftaler (forslagets artikel 8, stk. 3), godkendelse af arbejdsprogrammet og årsrapporterne (forslagets artikel 10), godkendelse af reglerne for udpegning af direktør (forslagets artikel 11), godkendelse af arrangementer vedrørende nationale eksperter ved CEPOL (forslagets artikel 12) samt meddelelse af discharge (forslagets artikel 15).

Artikel 22-27 indeholder navnlig overgangs- og ikrafttrædelsesbestemmelserne. I artikel 25 bestemmes det, at CEPOL hvert år skal forelægge en rapport for Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet.

3. Gældende dansk ret

Politiskolen, der hører under Rigspolicefen, er politiets centrale uddannelsesinstitution og er ansvarlig for gennemførelsen af grund- og efteruddannelse af politipersonalet. Endvidere tilrettelægger Politiskolen efteruddannelsesaktiviteter for det juridiske og administrative personale.

Politiskolen planlægger og gennemfører grunduddannelsen for politibetjente på prøve. Desuden planlægger og gennemfører politiskolen efteruddannelseskurser, specialkurser, herunder edb-uddannelse samt lederuddannelse, for alle personalegrupper i politiet.

Herudover kan der efter Rigspolicefens bestemmelse afholdes specialkurser og seminarer i det omfang, forholdene gør det nødvendigt. I forbindelse med udsendelse af politifolk på internationale missioner afholder Politiskolen således et kursus af 2 ugers varighed, der bl.a. omfatter uddannelse i mægling og forhandlingsteknik, kontroloperationer, menneskerettigheder, køreteknik, sprog samt kommunikationsprocedurer.

Politiskolen gennemfører endvidere uddannelsesprogrammer og seminarer for udenlandske politifolk. Størstedelen af disse aktiviteter foregår i udlandet. Større indsatsområder har været de palæstinensiske selvstyreområder, Kosovo, Sydafrika og de baltiske lande, sidstnævnte indenfor rammerne af Det Nordisk-Baltiske Politiakademi. Blandt nuværende indsatsområder kan nævnes uddannelse af bosniske og irakiske politiledere.

Det Nordisk-Baltiske Politiakademi er udsprunget af et samarbejde mellem de nordiske og baltiske lande. Initiativet startede i 1995/96, hvor de nationale politimyndigheder i de nordiske lande besluttede at koordinere indsatsen med henblik på uddannelse af politifolk i de baltiske lande. Der er for tiden ikke planlagt egentlige uddannelsesaktiviteter i dette regi.

Med hjemmel i retsplejelovens § 113, stk. 5, har Rigspolicefen bemyndiget chefen for Politiskolen til autorisation af kursusplaner for politiets uddannelse. Yderligere er der i årlige handlingsplaner fastlagt nærmere mål for politiskolens uddannelsesstilbud, ligesom der er nedsat et rådgivende skoleudvalg med hensyn til politiskolens forhold.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Udgifterne til CEPOL har indtil videre været afholdt af medlemslandene i fællesskab på grundlag af en BNI-baseret fordelingsnøgle. Med forslaget lægges der som tidligere nævnt op til, at udgifterne til CEPOL skal dækkes af Fællesskabets budget. Der må i forbindelse med oprettelsen af CEPOLs sekretariat og oprettelsen af de nationale enheder forventes en vis forøgelse af CEPOLs budget. Imidlertid er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at vurdere, i hvilket omfang de øgede udgifter vil medføre ændringer i Fællesskabets budget. Det er på denne baggrund vanskeligt at fastslå de eventuelle statsfinansielle konsekvenser af den foreslåede ændring i finansieringen af CEPOL.

Danmarks bidrag for 2005 udgør ca. 94.000 Euro.

5. Høring

Forslaget har ikke været sendt i høring.

6. Nærhedsprincippet

Som anført ovenfor under pkt. 2 har udkastet til rådsafgørelse ifølge formandskabet navnlig til formål – i lyset af Rådets beslutning af 24. februar 2005 – at sikre CEPOL bedre rammer ved at finansiere CEPOL over fællesskabsbudgettet og ved at anvende EU's personalevedtægt. Med udkastet lægges der herudover op til visse andre ændringer i forhold til den nugældende rådsafgørelse på området, herunder bl.a. med hensyn til afstemningsreglerne for beslutninger i henholdsvis CEPOLs bestyrelse og i Rådet.

Om det tidligere forslag anførte Kommissionen følgende vedrørende nærhedsprincippet:

”De enkelte nationale myndigheder er ikke i stand til at sørge for samarbejde inden for uddannelse i retshåndhævelse i det omfang, som Det Europæiske Råd ønskede, da det i Tammerfors i 1999 krævede CEPOL oprettet. CEPOLs nuværende udformning har givet positive resultater, men har vist sine begrænsninger. Der er derfor behov for en EU-struktur for at forbedre det operationelle samarbejde mellem de nationale uddannelsesinstitutioner og sikre, at uddannelsen i retshåndhævelse har en EU-dimension.”

Efter regeringens opfattelse giver forslaget ikke anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet set positiv over for udkastet til rådsafgørelse.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke afgivet udtalelse om forslaget.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et aktuelt notat om forslaget til rådsafgørelse blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. februar 2005.

Forslaget til rådsafgørelse om oprettelse af Det Europæiske Politiakademi (CEPOL) som et EU-organ tillige med et grundnotat herom er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 22. november 2004 og til Folketingets Retsudvalg den 23. november 2004.

Dagsordenspunkt 9: Rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, navnlig med hensyn til alvorlige lovovertrædelser, herunder terrorhandlinger

Nyt notat.

Resumé

Sverige har den 4. juni 2004 fremsat forslag til en rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, navnlig med hensyn til alvorlige lovovertrædelser, herunder terrorhandlinger. Siden fremsættelsen har forslaget været drøftet på møder i Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet og i Artikel 36-udvalget. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005 vil orientere om status for disse forhandlinger. Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag ikke at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Forslaget ses ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget til rammeafgørelse er fremsat af Sverige. Herudover ses der ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side er man generelt positiv over for forslaget til rammeafgørelse.

1. Baggrund

På baggrund af bl.a. terrorangrebene i Madrid den 11. marts 2004 vedtog Det Europæiske Råd den 25. marts 2004 en erklæring om bekæmpelse af terrorisme. I erklæringen (punkt 5 a) pålægges Rådet bl.a. at undersøge, hvilke foranstaltninger der kan træffes for at forenkle udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder.

I lyset heraf har Sverige den 4. juni 2004 fremsat forslag til en rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, navnlig med hensyn til alvorlige lovovertrædelser, herunder terrorhandlinger.

Om baggrunden for det fremsatte forslag anføres det i de ledsagende bemærkninger, at de retshåndhævende myndigheders evne til at samarbejde om bekæmpelsen af kriminalitet og terrorisme i vid udstrækning er afhængig af, om de kan indhente og udveksle oplysninger og efterretninger i tide. Praktiske erfaringer viser imidlertid, at det alt for ofte er for besværligt, tager for lang tid eller i nogle tilfælde endog er

umuligt at indhente relevante og nødvendige oplysninger eller efterretninger fra andre medlemsstater.

Siden fremsættelsen har forslaget været drøftet på møder i Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet og i Artikel 36-udvalget. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005 vil orientere om status for disse forhandlinger.

2. Indhold

Forslaget er fremsat under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) artikel 30, stk. 1, litra a og b (om fælles handling vedrørende politisamarbejde i form af operativt samarbejde og behandling mv. af personoplysninger) og artikel 34, stk. 2, litra b (om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser gennem vedtagelse af rammeafgørelser).

På baggrund af drøftelserne i Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet og i Artikel 36-udvalget har formandskabet den 19. april 2005 fremlagt et revideret udkast til rammeafgørelse. De væsentligste ændringer i forhold til det oprindelige forslag er i det følgende markeret med understregning.

Artikel 1 fastslår, at rammeafgørelsens formål er at fastsætte regler for, hvordan de kompetente retshåndhavende myndigheder i medlemsstaterne effektivt og hurtigt kan udveksle eksisterende oplysninger og efterretninger med henblik på kriminalefterforskninger og kriminalefterretningsoperationer vedrørende alvorlige lovovertrædelser, herunder terrorhandlinger.

Rammeafgørelsen berører ikke gunstigere bestemmelser i national lovgivning, bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger mellem medlemsstaterne eller mellem medlemsstaterne og tredjelande, og den griber ikke ind i Den Europæiske Unions instrumenter vedrørende gensidig retshjælp eller gensidig anerkendelse af retsafgørelser i straffesager. Det bemærkes i den forbindelse, at Kommissionen har fremsat forslag til rammeafgørelse om en europæisk bevissikringskendelse til fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager (KOM(2003) 688 endelig). Et grundnotat vedrørende dette forslag er sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg henholdsvis den 19. juli og den 15. juli 2004.

Forslaget pålægger ikke medlemsstaterne nogen pligt til at indsamle eller opbevare bestemte ”oplysninger eller efterretninger” alene med det formål at meddele dem til de kompetente retshåndhavende myndigheder i andre medlemsstater.

Forslaget pålægger endvidere ikke medlemsstaterne nogen pligt til at meddele oplysninger eller efterretninger, der skal anvendes som bevismateriale ved en retlig myndighed. Forslaget giver heller ikke medlemsstaterne ret til at anvende allerede udvekslede oplysninger og efterretninger til dette formål. Hvis allerede udvekslede informationer ønskes anvendt som bevismateriale i en straffesag, skal der derfor indhentes samtykke hertil fra den meddelende stat.

Begreberne ”kompetent retshåndhævende myndighed”, ”kriminalefterforskning”, ”kriminalefterretningsoperation” og ”oplysninger og efterretninger” er defineret i forslagens artikel 2.

”Kompetent retshåndhævende myndighed” defineres som en national politimyndighed, toldmyndighed eller anden myndighed, der i henhold til national lovgivning har beføjelse til at afsløre, forebygge og efterforske lovovertrædelser og kriminelle aktiviteter, udøve myndighed og foretage tvangsindgreb i forbindelse med sådanne handlinger. Det fremgår, at medlemsstaterne efter vedtagelsen af rammeafgåelsen afgiver erklæring til Generalsekretariatet, om hvilke nationale myndigheder, der omfattes af rammeafgåelsen. Medlemsstaterne kan efterfølgende frit ændre på erklæringens indhold.

Ved ”kriminalefterforskning” forstås en retlig ramme, inden for hvilken de kompetente retshåndhævende myndigheder eller retlige myndigheder, herunder offentlige anklagere, træffer foranstaltninger med henblik på at fastslå og identificere kendsgerninger, mistænkte og omstændigheder i forbindelse med en eller flere identificerede konkrete strafbare handlinger.

”Kriminalefterretningsoperation” defineres som en retlig ramme, der endnu ikke er nået til kriminalefterforskningsstadiet, som overvåges og kontrolleres af retlige myndigheder, herunder anklagemyndigheder, og inden for hvilken en kompetent retshåndhævende myndighed i henhold til national lovgivning har beføjelse til at indsamle, behandle og analysere oplysninger om kriminalitet eller kriminelle aktiviteter, med det formål at fastslå, om der er eller kan være begået konkrete strafbare handlinger.

”Oplysninger og efterretninger” defineres bredt, og udtrykket omfatter således enhver form for information, som de kompetente retshåndhævende myndigheder besidder eller har adgang til uden brug af tvangsindgreb. Betydningen heraf er præciseret ved en opregning af en række eksempler på informationer, som er omfattet af begrebet.

Artikel 3, som begrænsede forslaget's anvendelsesområde til lovovertrædelser, der i den anmodende medlemsstat kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst tolv måneder, er udgået i det foreliggende forslag til rammeafgørelse.

Medlemsstaterne skal efter artikel 4 sikre, at oplysninger og efterretninger, som de kompetente retshåndhavende myndigheder besidder eller har adgang til uden brug af tvangsindgreb, kan meddeles de kompetente retshåndhavende myndigheder i andre medlemsstater i overensstemmelse med rammeafgørelsen.

Betingelserne for at meddele oplysninger og efterretninger til de andre medlemsstaters retshåndhavende myndigheder må ikke være strengere end de betingelser, der gælder nationalt for meddelelse af og anmodning om oplysninger og efterretninger. Oplysninger og efterretninger som den kompetente retshåndhavende myndighed egenhændigt har adgang til skal kunne meddeles de kompetente retshåndhavende myndigheder i andre medlemsstater uden særskilt autorisation fra en overordnet retlig myndighed.

Oplysninger og efterretninger meddeles efter anmodning fra en kompetent retshåndhavende myndighed, der handler inden for rammer fastsat i den nationale lovgivning, og som foretager en kriminalefterforskning eller en kriminalefterretningsoperation.

I de tilfælde, hvor den anmodede kompetente retshåndhavende myndighed kun har adgang til den relevante oplysning eller efterretning efter autorisation fra en overordnet retlig myndighed, skal den anmodede myndighed ansøge om en sådan autorisation. Den overordnede retlige myndighed skal anvende de samme regler, som finder anvendelse i en tilsvarende national situation.

I henhold til artikel 4 a skal oplysninger og efterretninger altid meddeles hurtigst muligt og i så vidt muligt omfang inden for den ønskede frist. Såfremt oplysningerne eller efterretningerne ikke kan meddeles inden for den ønskede frist, skal den kompetente retshåndhavende myndighed, der har modtaget en anmodning om oplysninger eller efterretninger, meddele, hvor lang tid det vil tage at efterkomme anmodningen.

Medlemsstaterne skal indføre procedurer, som sætter dem i stand til at besvare anmodninger om oplysninger og efterretninger inden for højst 8 timer, hvis oplysningerne eller efterretningerne findes i en offentligt tilgængelig database, og anmodningen er fremsat inden for den almindelige kontortid i den anmodede stat.

I andre tilfælde skal anmodninger senest besvares inden for 14 dage. Såfremt medlemsstaterne ikke er i stand til at opfylde denne tidsfrist, skal den anmodede kompetente retshåndhævende myndighed meddele årsagen hertil på en særlig formular.

Hvis den anmodende stat giver udtryk for, at den ønsker at få oplysningerne hurtigere (end de fastsatte tidsfrister), skal den anmodede stat gøre sit bedste for at besvare anmodningen hurtigt.

I henhold til artikel 5 kan de kompetente retshåndhævende myndigheder kun anmode om oplysninger, hvis der er grund til at tro, at der findes relevante oplysninger og efterretninger i den pågældende medlemsstat. Der må ikke anmodes om flere oplysninger eller fastsættes strammere tidsfrister end, hvad der er nødvendigt i det konkrete tilfælde.

Artikel 6 vedrørende udveksling af personoplysninger, er udgået i det nuværende udkast til rammeafgørelse.

Det fremgår af artikel 7, at udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaterne kan finde sted via SIRENE-kontorerne, de nationale Europol- eller Interpol-enheder, de centrale toldenheder eller inden for en hvilken som helst anden ramme, der er indført på bilateralt eller multilateralt niveau.

Medlemsstaterne kan endvidere fra sag til sag eller generelt anvende andre kommunikationskanaler, som f.eks. forbindelsesofficerer eller direkte udveksling mellem nationale eller lokale retshåndhævende myndigheder.

Oplysninger eller efterretninger skal fortsat meddeles Europol i overensstemmelse med Europol-konventionen, hvis informationsudvekslingen angår en lovovertrædelse eller en kriminel aktivitet, der ligger inden for Europols mandat.

Artikel 8 omhandler spontan udveksling af oplysninger og efterretninger. Ifølge bestemmelsen skal de kompetente retshåndhævende myndigheder på eget initiativ meddele oplysninger og efterretninger til retshåndhævende myndigheder i andre medlemsstater, hvis der er faktuelle grunde til at tro, at de vil kunne bidrage til afsløring, forebyggelse eller efterforskning af lovovertrædelser eller kriminelle aktiviteter, der omfatter de lovovertrædelser, der er omfattet af positiv-listen i artikel 4 a. Pligten til at meddele oplysninger og efterretninger er begrænset til de tilfælde, hvor det skønnes relevant og nødvendigt for at kunne afsløre, forebygge eller efterforske den pågældende lovovertrædelse eller kriminelle aktivitet.

Artikel 9 bestemmer, at der ved udveksling af information efter rammeafgørelsen skal anvendes regler og standarder for databeskyttelse, som svarer til dem, der gælder ved udveksling af oplysninger og efterretninger via SIRENE-kontorerne, de nationale Europol-enheder eller de centrale toldenheder.

Udvekslede oplysninger og efterretninger må kun anvendes til brug for relevante retsforfølgningsprocedurer eller til forebyggelse af umiddelbare og alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed. Hvis informationerne skal anvendes til andre formål kræver dette et udtrykkeligt forudgående samtykke fra den myndighed, der har meddelt informationerne.

Medlemsstaterne kan pålægge betingelser med hensyn til anvendelsen af bestemte oplysninger og efterretninger og til rapportering. Sådanne betingelser er bindende for den modtagende kompetente retshåndhævende myndighed.

Artikel 10 angiver, at medlemsstaterne skal behandle alle oplysninger og efterretninger med den nødvendige fortrolighed.

Efter artikel 11 kan medlemsstaterne afvise at videregive oplysninger og efterretninger, hvis der er grund til at antage, at videregivelsen vil kunne skade vigtige nationale sikkerhedsinteresser, bringe en igangværende efterforskning eller efterretningsoperation i fare, eller hvis oplysningerne er åbenbart irrelevante eller klart står i misforhold til det i anmodningen angivne formål. Endvidere kan anmodninger afvises, hvis anmodningen vedrører en lovovertrædelse, der i den anmodede medlemsstat kan straffes med en maksimalstaf på mindre end et års fængsel og den retshåndhævende myndighed kun har adgang til den relevante oplysning eller efterretning efter autorisation fra en overordnet retlig myndighed.

Artikel 12 og 13 omhandler gennemførelse af rammeafgørelsen og forbindelse til andre instrumenter.

For så vidt angår den nærmere begrundelse for de foreslåede bestemmelser, kan der henvises til de vedlagte ledsagende bemærkninger til forslaget.

3. Gældende dansk ret

3.1. Der er ikke i lovgivningen fastsat udtrykkelige bestemmelser om danske retshåndhævende myndigheders videregivelse af fortrolige oplysninger til andre EU-landes retshåndhævende myndigheder.

Om videregivelse af fortrolige oplysninger kan finde sted i det nævnte tilfælde vil derfor som udgangspunkt bero på de almindelige regler om tavshedspligt.

Det er i administrativ praksis almindeligt antaget, at regeringen inden for de rammer, der følger af grundloven, kan indgå overenskomst med fremmede stater, som bl.a. indebærer, at den danske stat i et vist omfang er forpligtet til at videregive visse fortrolige oplysninger til udenlandske myndigheder. I det omfang en sådan international aftale er indgået, vil videregivelse af fortrolige oplysninger til opfyldelse af den pågældende internationale forpligtelse ikke være uberettiget i relation til de almindelige regler om tavshedspligt.

Det må endvidere antages, at danske myndigheder i et vist omfang er berettiget til – f.eks. som et led i mere uformelt samarbejde – at videregive fortrolige oplysninger til brug for andre landes myndigheder.

Det er næppe muligt generelt at angive, hvornår en sådan videregivelse må anses for berettiget. Ved den konkrete vurdering af videregivelsens berettigelse må der formentlig navnlig lægges vægt på formålet med videregivelsen, herunder om videregivelse er af betydning for, at den danske forvaltningsmyndighed kan varetage sine forvaltningsopgaver, eller til varetagelse af danske interesser i øvrigt. I den forbindelse vil det bl.a. indgå, om videregivelse sker som led i et gensidigt samarbejdsforhold og dermed i denne forstand også til varetagelse af danske interesser. Herudover må der lægges vægt på forholdene i modtagerlandet, herunder hvordan de fortrolige oplysninger i praksis må antages at blive anvendt i det pågældende land. Der må også lægges vægt på, hvilken karakter de pågældende oplysninger har, herunder risikoen for at oplysningerne eventuelt misbruges.

Ved vurderingen af, om fortrolige oplysninger kan videregives til udenlandske myndigheder, vil der endvidere kunne søges vejledning i forvaltningslovens § 28 (om videregivelse af oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed) og – i det omfang der er tale om edb-behandlede personoplysninger – i reglerne i persondatalovens kapitel 4 (særligt §§ 6-8).

3.2. Hvad angår spørgsmålet om datasikkerhed bemærkes det, at danske retshåndhævende myndigheder i forbindelse med edb-behandling af personoplysninger skal overholde de krav til fysisk behandlingssikkerhed, som følger af persondatalovens §§ 41 og 42. Af bestemmelsen i lovens § 41, stk. 3, følger, at den dataansvarlige (dvs. vedkommende retshåndhævende myndighed) bl.a. skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag ikke at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder.

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

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

Rigsadvokaten anfører, at han kan støtte de grundlæggende ideer, der ligger bag forslaget. Udvekslingen af oplysninger og efterretninger om kriminalitet og kriminelle aktiviteter er således en væsentlig del af grundlaget for samarbejdet på retshåndhævelsesområdet i EU.

Rigsadvokaten kan tilslutte sig, at forslaget også omfatter retlige myndigheder, herunder domstolene, jf. artikel 2 a), 2. pkt. For Danmarks vedkommende vil der dog formentlig i det væsentlige være tale om oplysninger og efterretninger, som politiet og anklagemyndigheden er i besiddelse af. Det bør til sin tid nærmere overvejes hvilke danske særmyndigheder, der er omfattet af artikel 2, idet formuleringen

”kompetent retshåndhævende myndighed” under a) skal sammen holdes med b) og c) om henholdsvis ”kriminalefterforskning” og ”kriminalefterretningsoperation”.

Omkring artikel 4, stk. 2, bemærker Rigsadvokaten, at der i national ret, herunder dansk ret, forekommer et betydeligt antal forskellige situationer, hvor videregivelse af oplysninger og efterretninger kan komme på tale. Afgørelsen af, om videregivelse kan ske, vil i mange tilfælde efter dansk ret bero på en konkret vurdering af en række omstændigheder. På den baggrund foreslår Rigsadvokaten, at man kunne overveje at nuancere formuleringen af artikel 4, stk. 2, således, at der f.eks. afslutningsvist i stk. 2 tilføjes ordene ”i tilsvarende situationer”.

Rigsadvokaten finder fristen for at besvare anmodningerne på kun 12 timer, jf. artikel 4 a, for kort. Rigsadvokaten har forståelse for, at en meget hurtig videregivelse af oplysninger i nogle tilfælde vil være altafgørende for at forhindre alvorlig kriminalitet, men bemærker, at en frist på 12 timer i praksis dog formentlig betyde, at det i et større antal tilfælde ikke vil være muligt at fremskaffe de relevante oplysninger inden fristens udløb. Det forudsætter i hvert fald, at anmodningerne er meget præcise og vedrører et begrænset antal oplysninger. Ligeledes må en række myndigheder, herunder anklagemyndigheden, hvis forslaget bliver gennemført i sin nuværende udformning, gøre sig overvejelser om det beredskab, der skal til for at kunne besvare sådanne anmodninger inden for 12 timer.

I forlængelse heraf foreslår Rigsadvokaten, at man eventuelt formulerer bestemmelsen således, at den anmodede myndighed pålægges i hvert fald at give et foreløbigt svar inden 12 timer, således at kontakten hurtigt knyttet og fastholdes mellem den anmodende og den anmodede myndighed med henblik på den hurtigst mulige fremskaffelse af oplysningerne og således, at myndighederne nærmere indbyrdes kan drøfte, hvad der er brug for af oplysninger og efterretninger.

Endelig påpeger Rigsadvokaten, at han finder bestemmelsen om afvisningsgrunde i forslagets artikel 11 for væsentlig.

Rigspolitichefen bemærker, at Rigspolitichefen har indgået i den danske delegation til møderne i Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet, hvor forslaget har været drøftet, og at man i den forbindelse har tilkendegivet, at man kan støtte de grundlæggende ideer bag forslaget, idet der dog er forskellige forhold, som bør overvejes nøjere.

Rigspolitichefen bemærker, at efterlevelse af forslaget, således som det foreligger, vil nødvendiggøre justering af de nugældende interne politimæssige tjenesteforskrif-

ter for internationalt politisamarbejde. En meget kort svarfrist vil f.eks. gøre det vanskeligt at opretholde den nugældende ordning, hvorefter Rigspolitechefen alene videregiver konkrete sagsinformationer fra politikredsene til udenlandske samarbejdsfora og –partnere i henhold til konkret aftale.

Rigspolitechefen henviser herudover til et særskilt høringssvar udarbejdet af Politiets Efterretningstjeneste.

Politiets Efterretningstjeneste anfører, at definitionerne i forslagets artikel 2 generelt er uklare. Efterretningstjenesten bemærker, at både definitionen på ”kriminalefterforskninger” og ”kriminalefterretningsoperationer” i forslagets artikel 2, synes at forudsætte, at der enten er begået en strafbar handling, eller at man skal klarlægge, om der er begået en strafbar handling. Hverken ”kriminalefterforskninger” og ”kriminalefterretningsoperationer” synes at omfatte efterforskninger med henblik på at forebygge eller modvirke, eventuelle fremtidige strafbare handlinger. Derimod synes forslagets artikel 6, stk. 1, litra b, at forudsætte, at forslaget omfatter udveksling af oplysninger af en mere præventiv karakter.

Politiets Efterretningstjenestes bemærker, at en række af efterretningstjenestens aktiviteter på terrorområdet ikke har karakter af efterforskning af begåede strafbare forhold eller efterforskning af om der er begået et strafbart forhold i gængs forstand. Politiets Efterretningstjenestes opgave er – i modsætning til det øvrige politis virksomhed – væsentligst af forebyggende karakter. Tjenesten skal indsamle, bearbejde og analysere målpersoner og -grupper med henblik på at vurdere disses kapacitet, vilje og evne til at begå terrorhandlinger - og dermed den eventuelle trussel, der måtte udgå fra de pågældende - og i lyset heraf vurdere, hvilke aktiviteter der bør sættes i værk for at afværge at en sådan trussel udvikler sig yderligere. En sådan aktivitet kan bl.a. bestå i fortsat overvågning af målpersoner eller -gruppe med det sigte at vurdere, om en identificeret potentiel trussel udvikler sig. På den baggrund anbefaler Politiets Efterretningstjeneste, at det nærmere præciseres, om det er hensigten, at efterretningstjenesternes forebyggende efterforskninger skal være omfattede af regelsættet.

Politiets Efterretningstjeneste bemærker herudover, at forslaget efter efterretnings-tjenestens opfattelse ikke vil medføre forbedringer af samarbejdet mellem de myndigheder, der har ansvaret for bekæmpelse af terrorisme i medlemslandene. Forslagets formalisering af samarbejdet giver tværtimod anledning til bekymring i retning af, at dette kan få den modsatte virkning. Det bemærkes i den forbindelse, at det operationelt orienterede samarbejde på terrorbekæmpelsesområdet består væsentligst af direkte og sagsorienteret udveksling af informationer mellem de myndigheder, der har ansvaret for terrorbekæmpelsen i de enkelte medlemsstater. Dette

skyldes, at der ofte vil være tale om sensitive oplysninger, hvis fortsatte hemmelighedelse er afgørende for såvel det fortsatte arbejde med den konkrete sag oplysningerne vedrører, som den fortsatte relation til den kilde, hvorfra oplysningerne måtte hidrøre. Oplysninger af denne karakter videreformidles derfor kun til de samarbejdspartnere, der har behov for dem og hvor videregivelsen tjener et konkret formål, og informationsudvekslingen kræver en udpræget grad af hurtighed, fleksibilitet og tillid mellem parterne. Denne måde at indrette det konkrete operationelle samarbejde på er således helt nødvendig henset til de særlige hensyn, der gør sig gældende for de terrorbekæmpende myndigheders fortsatte og effektive håndtering af trusler mod den nationale sikkerhed.

Politiets Efterretningstjeneste påpeger i den forbindelse, at efterretningstjenestens samarbejdspartnere består af sikkerhedstjenester, der som Politiets Efterretningstjeneste har politimyndighed, af tjenester som har begrænset myndighed og af tjenester, som ikke har politimyndighed. En række af disse myndigheder, vil ikke umiddelbart være omfattede af definitionen på en ”retshåndhævende myndighed” forslaget til artikel 2, litra a, og dermed ikke være omfattede af pligten til at udveksle oplysninger. Forslagets vil således medføre, at det afgørende for om en myndighed er omfattede af regelsættet vil være myndighedens organisatoriske tilhørsforhold, og ikke om myndigheden er i besiddelse af relevante oplysninger.

Under henvisning til forslaget artikel 1 og 2 bemærker Politiets Efterretningstjeneste, at rammeafgåelsen – efter tjenestens opfattelse – pålægger politimyndighederne en meget vidtgående efterforskningspligt. Det bemærkes bl.a., at det ofte på forhånd ikke vil være muligt at afgøre, om en oplysning kan indhentes fra eksempelvis en teleoperator eller et fragtfirma, idet de pågældende ofte lovligt kan udlevere oplysningerne til politiet. Hvis de pågældende afviser dette, vil der være behov for at foretage et editionsindgreb.

Omkring tidsfristen i artikel 4a bemærker Politiets Efterretningstjeneste, at det ikke forekommer hensigtsmæssigt, at fastsætte en generel 12 timers frist for alle typer af forbrydelser, men at fristen bør være tilpasset den konkrete sag.

Endelig bemærker Politiets Efterretningstjeneste, at det tilsyneladende fremgår af forslaget artikel 7, stk. 3, at Europol skal meddeles de efterretninger og oplysninger, der udveksles, og som ikke allerede udveksles med Europol efter Europolkonventionens artikel 4, stk. 4 og artikel 5, stk. 4, i det omfang udvekslingen angår en lovovertrædelse eller kriminel aktivitet, der ligger inden for Europols mandat. Politiets Efterretningstjeneste bemærker i den anledning, at de oplysninger og efterretninger, der udveksles vedrørende eksempelvis terrorisme, ofte vil være af en sensi-

tiv karakter, hvor den fortsatte hemmeligholdelse vil være afgørende for såvel det fortsatte arbejde med den konkrete sag oplysningerne vedrører samt relationen til den kilde, hvorfra oplysningerne måtte hidrøre. Oplysninger af denne karakter videreformidles derfor kun til de samarbejdspartnere, der har et konkret behov herfor. Der bør derfor efter Politiets Efterretningstjenestes finde en præcisering af bestemmelsen sted, således at ovennævnte type oplysninger, ikke er omfattet af en generel videregivelses pligt.

Foreningen af Politimestre i Danmark har oplyst, at de kan tilslutte sig Rigspolitiets bemærkninger.

Datatilsynet bemærker, at det foreliggende forslag er endnu ét i rækken af forslag, som lægger op til væsentlig øget informationsudveksling inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Europa. Som tidligere tilkendegivet aktualiserer denne udvikling efter Datatilsynets opfattelse behovet for gennemførelsen af et generelt og opdateret databeskyttelsesretlige instrument på dette område. I mangel på et sådant generelt instrument er det imidlertid Datatilsynets opfattelse, at hensyn til databeskyttelse bør overvejes i forbindelse med rammeafgørelsen, og eventuelt omtales yderligere heri. Datatilsynet skal således bl.a. opfordre til, at det indgår i de videre overvejelser, hvorledes der sikres det fornødne tilsyn med de påtænkte behandlinger af personoplysninger.

Datatilsynet gør i den forbindelse opmærksom på, at tilsynet ikke inden for de nuværende bevillingsmæssige rammer anser det for muligt at føre et særskilt tilsyn med de behandlinger af personoplysninger, som dette og andre relaterede forslag inden for det politi- og strafferetlige samarbejde vil indebære.

Datatilsynet finder i øvrigt, at der i forhold til både danske retshåndhævende myndigheders indsamling og registrering af oplysninger og på myndighedernes videregivelse af oplysninger, er behov for at afklare og overveje forslaget til rammeafgørelse, som på det foreliggende grundlag forekommer meget vidtgående og noget upræcist bl.a. med hensyn til anvendelsesområde og de betingelser, under hvilke der kan udveksles oplysninger.

Datatilsynet bemærker, at det anføres i artikel 1, stk. 2, i forslaget til rammeafgørelse, at rammeafgørelsen ikke pålægger medlemsstaterne nogen forpligtelse til at indsamle og opbevare oplysninger og efterretninger alene med det formål at meddele dem til de kompetente retshåndhævende myndigheder i andre medlemsstater. Samtidig anføres i artikel 4, stk. 1, at medlemsstaterne skal sikre, at oplysninger og efterretninger, som de kompetente retshåndhævende myndigheder besidder eller har

adgang til uden brug af tvangsindgreb (Datatilsynets kursivering), kan meddeles de kompetente retshåndhævende myndigheder i andre medlemsstater og i artikel 2, litra d, er ”oplysning” og ”efterretning” nærmere defineret, f.eks. nævnes ”oplysninger i registre eller arkiver, der føres af andre myndigheder, og hvortil de kompetente retshåndhævende myndigheder har direkte eller indirekte adgang” og ”teleoperatørernes oplysninger, uanset om de findes i telefonbøger eller ej...”. Der synes således efter Datatilsynets opfattelse ikke at være overensstemmelse mellem det nævnte formål og anvendelsesområde og de konkrete forpligtelser, som medlemsstaten pålægges.

Konkret i forhold til persondatalovens regler påpeger Datatilsynet, at politiets indsamling og registrering af personoplysninger inden for lovens anvendelsesområde, herunder fra andre myndigheder, altid skal have det fornødne grundlag i persondatalovens § 5 (de grundlæggende behandlingsprincipper om bl.a. udtrykkeligt og sagligt formål samt proportionalitet) og behandlingsreglerne i §§ 6-8 afhængig af oplysningernes karakter sammenholdt med de almindelige regler for politiets myndighedsudøvelse, jf. lov om politiets virksomhed og retsplejeloven. Dette gælder, også selv om oplysningerne kan indhentes uden tvangsindgreb. Det står ikke umiddelbart Datatilsynet klart, om danske retshåndhævende myndigheder efter de gældende regler ville have det fornødne grundlag for at indsamle og registrere oplysninger i alle de omhandlede tilfælde.

Samme problemstilling synes – ifølge Datatilsynet – at gøre sig gældende i forhold til artikel 6, stk. 1, litra c) og stk. 2, som – således som tilsynet har opfattet forslaget – omhandler udveksling af oplysninger og efterretninger om bl.a. personer, hvor der ikke foreligger et konkret mistankegrundlag, og hvor der efter tilsynets opfattelse umiddelbart rejser sig spørgsmål om, hvilket grundlag danske retshåndhævende myndigheder ville have for at indsamle og registrere oplysninger om de pågældende. Datatilsynet anfører i den forbindelse, at det ikke står tilsynet klart, hvad der nærmere ligger i begrebet ”kriminal efterretningsoperation”, og hvorledes dette begreb forholder sig til gældende danske regler om politiets og anklagemyndighedens myndighedsudøvelse. I forhold til persondatalovens behandlingsregler, jf. eksempelvis § 7, stk. 6, – og dermed også Datatilsynets opgave som tilsynsmyndighed – vil det være af betydning at afklare grænserne for en myndigheds opgavevaretagelse.

Det bemærkes fra Datatilsynets side, at flere af de centrale bestemmelser i forslaget (artiklerne 5, 6 og 8) tilsyneladende alene baserer udvekslingen af oplysninger på et relevanskriterium – og således ikke på et nødvendighedskriterium. Dette forhold giver efter Datatilsynets vurdering anledning til principielle overvejelser i forhold til de grundlæggende databeskyttelsesprincipper, jf. persondatalovens § 5. Det følger

således af § 5, stk. 2, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Det følger endvidere af § 5, stk. 3, at oplysninger som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.

Datatilsynet henviser til anbefaling R(87) 15 om politiets anvendelse af personoplysninger, der blev vedtaget af Europarådets Ministerudvalg den 17. september 1987. Af politirekommandationens princip 2.1. fremgår, at politiets indsamling af personoplysninger kun kan ske, hvis det er nødvendigt for at forebygge en reel fare eller for at bekæmpe en specifik forbrydelse. Det fremgår endvidere, at enhver undertagelse hertil skal være baseret på specifik national lovgivning. Datatilsynet påpeger, at det følger af Europolkonventionens artikel 14, at Europol ved indsamling, behandling og anvendelse af personoplysninger ikke kun skal overholde principperne i Europarådets konvention af 28. januar 1981 – som der også henvises til i betragtning 12 i det foreliggende forslag til rammeafgørelse – men også principperne i den nævnte politirekommandation.

Datatilsynet finder det betænkeligt, hvis grundlæggende databeskyttelsesprincipper ikke skal indarbejdes i grundlaget for og finde anvendelse på den påtænkte udveksling af oplysninger, og tilsynet skal opfordre til, at der fra dansk side tages højde herfor i det videre arbejde med rammeafgørelsen.

Herudover påpeger Datatilsynet, at det følger af § 8, stk. 1, i persondataloven, at der for den offentlige forvaltning ikke må behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver. I medfør af § 8, stk. 2, må de i stk. 1 nævnte oplysninger ikke videregives. Videregivelse kan dog bl.a. ske, hvis videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe jf. § 8, stk. 2, nr. 3. Det følger af Datatilsynets praksis – der er en videreførelse af Registertilsynets praksis – at en generel eller mere systematisk videregivelse af oplysninger om strafbare forhold til udenlandske myndigheder ikke alene kan baseres på persondatalovens § 8, stk. 2, men kræver et særskilt hjemmelsgrundlag. Datatilsynet går ud fra, at det med forslaget tilsigtes at skabe et sådant særskilt hjemmelsgrundlag, og at ministeriet i den forbindelse også overvejer, om der i givet fald er behov for særlige initiativer for at gennemføre rammeafgørelsen i national lovgivning.

Afslutningsvist bemærker Datatilsynet, at det i Justitsministeriets grundnotat anføres, at danske retshåndhævende myndigheder i medfør af persondatalovens § 41, stk. 3, skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven. Datatilsynet bemærker hertil, at de sikkerhedsmæssige krav til offentlige dataansvarliges behandling af personoplysninger, ligeledes er omfattet af den i medfør af persondatalovens § 41, stk. 5, udstedte sikkerhedsbekendtgørelse.

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at forslaget sætter som betingelse, at anvendelsen af personoplysninger skal være i overensstemmelse med menneskeretlige beskyttelseshensyn og med reglerne om databeskyttelse, herunder fortrolighed og personlig integritet. Instituttet bemærker, at de menneskeretlige hensyn, for at give en effektiv beskyttelse, bør implementeres i selve udformningen af de enkelte bestemmelser. Efter instituttets opfattelse vil det således ikke være tilstrækkeligt generelt at henvide til, at forslaget skal anvendes i overensstemmelse med menneskerettighederne eller blot at konstatere, at forslaget respekterer grundlæggende friheder og rettigheder. Den i forslaget berørte registrering og udveksling af personlige oplysninger vil typisk udgøre et indgreb i retten til respekt for privatlivet, som er beskyttet blandt andet efter artikel 8, stk. 2, opregnede hensyn, såfremt indgrebet er proportionalt. Endvidere ønsker instituttet at understrege konventionens eksterriale virkning og de deraf følgende forpligtelser for medlemsstaterne til at inddrage yderligere overvejelser med hensyn til beskyttelsen ved overdragelse af personoplysninger til tredjelande. Instituttet forbeholder sig derfor muligheden for at komme med yderligere bemærkninger i anledningen af eventuelle konkretiserede foranstaltninger, der har udgangspunkt i det omhandlede forslag.”

6. Nærhedsprincippet

Forslaget ses ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget til rammeafgørelse er fremsat af Sverige. Herudover ses der ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positiv over for forslaget til rammeafgørelse.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 10: Taskforcen af Politichefer: devaluering af det operative samarbejde

Nyt notat.

Resumé

Taskforcen af Europæiske Politichefer har på et møde den 12. maj 2005 drøftet det operationelle samarbejde inden for rammerne af Taskforcen (det såkaldte COSPOL-projekt). Det forventes, at formandskabet i lyset heraf på mødet den 2.-3. juni 2005 vil informere Rådet (retlige og indre anliggender) om de fremskridt, som er opnået inden for Cospol-projektet. Sagen ses ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, og den ses ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemslandes holdninger til sagen. Fra dansk side vil man tage formandskabets statusrapport til efterretning.

1. Baggrund

Taskforcen af Europæiske politichefer (PCTF) er etableret i henhold til konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tampere den 15.-16. oktober 1999. PCTF mødes halvårligt for i samarbejde med Europol at udveksle erfaringer, oplysninger om bedste praksis og information om aktuelle tendenser i den grænseoverskridende kriminalitet mv.

Som led i EU's indsats mod terrorisme har stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd bl.a. besluttet at styrke det operationelle politisamarbejde mellem medlemslandene. I lyset heraf har spørgsmålet om en styrkelse af PCTF's operationelle kapacitet været drøftet i Rådet, som har vedtaget en række rådskonklusioner på sit møde den 19. november 2004. Disse konklusioner indebærer bl.a., at PCTF knyttes tættere til Europol.

På et møde i PCTF den 8. februar 2005 blev det drøftet, hvorledes der på bestemte kriminalitetsområder kan ske en styrkelse af det operationelle samarbejde inden for rammerne af Task Forcen (det såkaldte COSPOL-projekt). Disse drøftelser er fortsat på et møde den 12. maj 2005 i PCTF.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005 vil give en statusorientering vedrørende de fremskridt, der er opnået inden for COSPOL-projektet.

2. Indhold

Som nævnt ovenfor har PCTF i flere omgange drøftet, hvorledes der på bestemte kriminalitetsområder kan ske en styrkelse af det operationelle samarbejde inden for rammerne af Taskforcen.

De områder, hvor det som led i Cospol-projektet er besluttet at iværksætte handlingsplaner, omfatter valutaforfalskning, børnepornografi, syntetiske stoffer, østeuropæisk kriminalitet samt terrorisme. Herudover er det tanken, at der også skal iværksættes en handlingsplan vedrørende organiseret kriminalitet fra det vestlige Balkan, men her er overvejelserne i PCTF endnu ikke tilendebragt.

Det har også været drøftet, hvorledes det videre arbejde med og opfølgning på COSPOL-projektet bør tilrettelægges.

3. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for dansk ret på området.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen ses ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

6. Nærhedsprincippet

Sagen ses ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side vil man tage formandskabets statusrapport til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Sagen er ikke forelagt for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 14. april 2005.

Sagen om rådskonklusioner om styrkelse af det operationelle politisamarbejde inden for EU blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. november 2004.

Dagsordenspunkt 11: Kommissionens præsentation af forslag til retsakter vedrørende SIS II

Nyt notat.

Resumé

I forbindelse med rådsmødet forventes Kommissionen at præsentere sine forslag til retsakter vedrørende SIS II. Nærhedsprincippet ses ikke at have relevans for sagen, ligesom præsentationen ikke i sig selv har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger. Fra dansk side vil man tage Kommissionens præsentation til efterretning.

1. Baggrund

Som led i Schengen-samarbejdet er der oprettet et fælles informationssystem (Schengen-informationssystemet), der ved hjælp af elektronisk søgning giver de myndigheder, der er udpeget af Schengen-landene, adgang til indberetninger om personer og genstande til brug for grænsekontrollen og for anden politi- og toldkontrol i de enkelte lande samt for administrationen af udlændingelovgivningen. Schengen-informationssystemet består af en national del i hvert medlemsland (N.SIS) og en central teknisk støttefunktion (C.SIS), som er beliggende i Strasbourg.

Bestemmelserne vedrørende Schengen-informationssystemet (SIS) findes i Schengen-konventionens afsnit IV (artikel 92-119).

Ved Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 blev Schengen-reglerne integreret i Den Europæiske Union. I den forbindelse blev der ikke taget stilling til retsgrundlaget for Schengen-konventionens bestemmelser vedrørende Schengen-informationssystemet. Disse bestemmelser betragtes derfor som retsakter baseret på afsnit VI i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU), jf. artikel 2, stk. 1, 2. afsnit, sidste punktum, i protokollen om integrationen af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union (Schengen-protokollen), der ved Amsterdam-traktaten er knyttet som bilag til TEU og Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF).

Det eksisterende Schengen-informationssystem (SIS) er dimensioneret til maksimalt at indeholde oplysninger for så vidt angår 18 lande (de 15 nuværende medlemsstater

samt yderligere tre lande) og giver således ikke mulighed for at medtage oplysninger fra yderligere lande i forbindelse med udvidelsen af Den Europæiske Union.

Etableringen af et ændret og udvidet Schengen-informationssystem (SIS II) med mulighed for tilslutning af yderligere lande er på denne baggrund en forudsætning for de nye medlemsstaters aktive deltagelse i Schengen-samarbejdet. Etableringen af SIS II vil endvidere give mulighed for at gennemføre forbedringer inden for en række områder for så vidt angår anvendelsen af Schengen-informationssystemet.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) og mødet i Det Blandede Udvalg den 28.-29. maj 2001 blev det besluttet, at udgifter til udvikling af SIS II i 2001 afholdes over anlægsbudgettet for C.SIS. Endvidere vedtog Rådet en række konklusioner vedrørende udviklingen af SIS II, hvori det bl.a. anføres, at udviklingen af SIS II bør have højeste prioritet, at der i Fællesskabets budget for 2002 bør afsættes de fornødne midler med henblik på udviklingen af SIS II, ligesom der bør udarbejdes udkast til de fornødne retsakter med henblik på gennemførelsen af udviklingsarbejdet.

På denne baggrund vedtog Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) og mødet i Det Blandede Udvalg den 6.-7. december 2001 henholdsvis en rådsforordning (2001/2424/EF, EFT L 328 af 13. 12 2001, s. 4) og en rådsafgørelse (EFT L 328 af 13. 12 2001, s. 1) om udviklingen af den anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II), og Kommissionen har på denne baggrund indledt udviklingsarbejdet.

Danmark deltog ikke i vedtagelsen af ovennævnte forordning, jf. protokollen om Danmarks stilling. Danmark meddelte ved skrivelse af 27. maj 2002, at Danmark i henhold til artikel 5 i protokollen om Danmarks stilling havde truffet afgørelse om at gennemføre forordningen i dansk ret. Forordningens gennemførelse krævede ikke lovændringer i Danmark.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 13.-14. juni 2002 blev der opnået enighed om en række rådskonklusioner vedrørende SIS II. Konklusionerne blev efterfølgende vedtaget af Rådet den 17. juni 2002.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 5.-6. juni 2003 blev der vedtaget yderligere en række rådskonklusioner vedrørende bl.a. tilrettelæggelsen af det videre arbejde med SIS II. Af konklusionerne fremgår det, at Rådets respektive arbejdsgrupper skal forberede Rådets konklusioner om placering, forvaltning og

finansiering af SIS II så hurtigt som muligt og tidsnok til, at Rådet kan vedtage dem senest inden udgangen af maj 2004. Denne tidsplan er senere bekræftet i erklæringen om bekæmpelse af terrorisme, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 25. marts 2004.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 29.-30. april 2004 vedtog Rådet en række rådskonklusioner om placering, ledelse og finansiering af SIS II. Rådskonklusionerne tager stilling til spørgsmålet om placering og driftsmæssig ledelse i udviklingsfasen af henholdsvis den centrale del af SIS II og et nødsystem. Det fremgår desuden, at beslutningen om placering og ledelse af SIS II under udviklingsarbejdet ikke skal præjudicere senere rådskonklusioner vedrørende langsigtet ledelse, finansiering og placering af SIS II.

På rådsmødet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) den 14. juni 2004 vedtog Rådet en række rådskonklusioner om nye funktioner i SIS II. Af rådskonklusionerne fremgår det, at SIS II skal omfatte de eksisterende funktioner i SIS med de ændringer, der er vedtaget ved Rådets forordning nr. 871/2004 og afgørelse 2005/211/RIA om indførelse af nye funktioner i Schengen-informationssystemet, bl.a. med henblik på terrorismebekæmpelse. Desuden skal systemet omfatte de funktioner, der er beskrevet i rådskonklusionerne vedtaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2003 med en række nærmere specifikationer vedrørende links mellem indberetninger, fingeraftryk og fotografier. Endelig fastslås det, at systemet teknisk skal rumme mulighed for gennemførelse af en række yderligere funktioner.

I forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 2.-3. juni 2005 forventes Kommissionen at præsentere sine forslag til retsakter vedrørende SIS II.

2. Indhold

Forslagene til retsakter er endnu ikke fremlagt, og deres nærmere indhold kendes derfor ikke.

Forslagene må dog forventes at tage udgangspunkt i de eksisterende bestemmelser om SIS i Schengen-konventionens afsnit IV (artikel 92-119). Ændringerne må forventes at skulle foretages i form af to retsakter; en retsakt med hjemmel i TEF afsnit IV (søjle 1) og en retsakt med hjemmel i TEU afsnit VI (søjle 3).

Forslagene må endvidere forventes at ville indebære en række ændringer af funktionerne i Schengen-informationssystemet i overensstemmelse med rådskonklusionerne vedtaget på rådsmødet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) den 14. juni 2004.

Forslagene forventes endvidere at tage stilling til spørgsmålet om placering, ledelse og finansiering af SIS II.

3. Gældende dansk ret

Schengen-konventionens afsnit IV er gennemført i dansk ret ved lov nr. 418 af 10. juni 1997 om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen, som ændret ved lov nr. 227 af 2. april 2003 og lov nr. 448 af 9. juni 2004.

Det fremgår at lovens § 2, stk. 1, at konventionens afsnit IV gælder her i landet.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens præsentation af forslagene til retsakter vedrørende SIS II vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser. En senere gennemførelse af retsakterne om ændringer af Schengen-konventionens afsnit IV vil imidlertid formentlig kræve en ændring af lov nr. 418 af 10. juni 1997 om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen som ændret ved lov nr. 227 af 2. april 2003 og lov nr. 448 af 9. juni 2004.

Det skal bemærkes, at Danmark ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling ikke deltager i Rådets vedtagelse af den retsakt vedrørende ændring af Schengen-konventionen, der forventes fremsat i medfør af TEF afsnit IV, og ifølge protokolens artikel 2 vil en retsakt, der er vedtaget i medfør af dette afsnit, ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark. En sådan retsakt vil imidlertid være omfattet af protokolens artikel 5, idet der er tale om en udbygning af Schengen-reglerne. Danmark træffer inden 6 måneder efter, at Rådet har truffet afgørelse om et forslag til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i TEF afsnit IV afgørelse om, hvorvidt man vil gennemføre afgørelsen i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil denne afgørelse skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige Schengen-lande.

Kommissionens præsentation vil ikke i sig selv have statsfinansielle konsekvenser. De forventede forslag til ændringer i Schengen-konventionen vil imidlertid kunne

indebære udgiftskrævende ændringer i den nationale del af SIS (N.SIS) og de tilhørende systemer hos politiet, de visumudstedende myndigheder og udlændingemyndighederne. Det er ikke på det foreliggende grundlag, hvor forslagernes nærmere indhold ikke kendes, muligt at skønne over størrelsen af disse udgifter.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side vil man tage Kommissionens præsentation til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 12: EU's narkotikahandlingsplan 2005-2008

Nyt notat.

Resumé

I december 2004 vedtog Det Europæiske Råd EU's narkotikastrategi for perioden 2005-2012. Narkotikahandlingsplanen for 2005-2008 er den første af to handlingsplaner, i hvilke strategiens overordnede retningslinier og mål udmøntes. Narkotikahandlingsplanen har som mål at koordinere indsatsen på narkotikaområdet, både vedrørende udbudsreduktion, efterspørgselsreduktion, forskning og internationale forhold. I handlingsplanen opstilles der specifikke mål, som skal søges nået ved hjælp af nærmere bestemte aktioner, som ligeledes er beskrevet i handlingsplanen. Indikatorer til brug for evaluering af indsatsen samt tidsrammer er ligeledes indskrevet i handlingsplanen. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen, som heller ikke i sig selv vurderes at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemslandes holdninger til narkotikahandlingsplanen. Fra dansk side er man generelt positivt indstillet overfor udkastet til narkotikahandlingsplan.

1. Baggrund

I december 2004 vedtog Det Europæiske Råd EU's narkotikastrategi gældende for perioden 2005 til 2012. Strategien fastlægger de overordnede retningslinier og mål for EU's indsats på narkotikaområdet i den nævnte periode. Strategien udmøntes gennem vedtagelse af to fireårige handlingsplaner.

Kommissionen har for 2005-2008 fremlagt et udkast til narkotikahandlingsplan med afsæt i den nye narkotikastrategi.

Det forventes, at Rådet (retlige og indre anliggender) på sit møde den 2. og 3. juni 2005 vil få forelagt et udkast til EU's narkotikahandlingsplan for 2005-2008 med henblik på vedtagelse heraf, således at sagen herefter formentlig vil kunne forelægges for Det Europæiske Råd på dets møde 16. og 17. juni 2005.

2. Indhold

Handlingsplanen følger – ligesom narkotikastrategien – den hidtidige EU-narkotikapolitik, og dens overordnede mål er således følgende:

- at opretholde et højt niveau af sundhedsbeskyttelse, trivsel og social samhørighed ved at supplere medlemsstaternes indsats for at begrænse og forebygge narkotikamisbrug og narkotikarelaterede helbredsskader,
- at sikre et højt sikkerhedsniveau for borgerne ved at gribe ind overfor produktion af og ulovlig handel med narkotika, og
- at forebygge narkotikarelateret kriminalitet i stadig større omfang.

Handlingsplanen indeholder et antal specifikke tiltag, som er opstillet ud fra følgende kriterier:

- tiltag skal medføre klar merværdi og de søgte resultater skal være realistiske og målbare,
- tiltag skal være omkostningseffektive og være direkte knyttet til opfyldelse af et mål eller en prioritet fremsat i narkotikastrategien,
- antallet af tiltag på de enkelte områder skal være målrettede og realistiske, og
- der skal være klare tidsrammer for gennemførelse af de enkelte tiltag.

Handlingsplanen kan opdeles i følgende fem hovedafsnit:

1. Koordinering

Koordineringsdelen af handlingsplanen indeholder tiltag, som skal sikre, at handlingsplanen fungerer effektivt. Således opstilles parametre for koordinering af indsatsen mod narkotika på nationalt plan, på EU-plan samt for samarbejdet mellem EU og tredjelande.

Ligeledes fastsættes det, at alle medlemsstaterne skal udfærdige nationale handlingsplaner, som er i harmoni med EU's narkotikahandlingsplan.

Endelig skal det til enhver tid siddende formandskab sørge for at stille mødefaciliter til rådighed til brug for møder mellem medlemsstaternes eksperter på området, således at de på effektiv vis kan kommunikere med hinanden, dele viden og koordinere deres indsats.

2. Efterspørgselsreduktion

Når det gælder efterspørgselsreduktion, er der i handlingsplanen lagt op til en række forskellige tiltag, der omfatter forebyggelse, behandling og skadesreduktion. Efter handlingsplanen skal der således bl.a. ske en videreudvikling og forbedring af forebyggelsesindsatsen i skolerne, på arbejdspladserne, blandt unge og andre sårbare grupper, ligesom stofmisbrugerne skal sikres adgang til differentierede, effektive

behandlingstilbud og rehabiliteringsprogrammer. Stofmisbrugere skal endvidere, i overensstemmelse med den enkelte medlemsstats lovgivning på området, sikres adgang til skadesreduktionstilbud, ligesom der skal iværksættes tiltag med henblik på at forhindre udbredelsen af HIV/AIDS, hepatitis C og andre blodbårne sygdomme.

3. Udbudsreduktion

På udbudsreduktionssiden søger handlingsplanen at hindre produktion af og handel med syntetisk og naturligt narkotika indenfor EU og mellem EU-landene og tredjelande. Dette skal ske i et samarbejde mellem medlemsstaterne, Europol og Eurojust.

Desuden skal alvorlig kriminalitet relateret til ulovlig udbredelse og smugling af kemiske prekursorer bekæmpes.

Endvidere er det en prioritet at bekæmpe hvidvaskning og at konfiskere udbyttet af strafbare handlinger relateret til narkotika samt at forebygge narkotikarelateret kriminalitet.

Endelig skal medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder trænes i bekæmpelse af narkotikarelateret kriminalitet i højere grad end tilfældet er nu, og informationsteknologi skal søges inddraget som redskab i arbejdet med narkotikabekæmpelse.

4. Internationalt samarbejde

For så vidt angår det internationale samarbejde generelt skal medlemsstaterne vedtage en fælles EU-holdning i internationale fora og promovere EU's synspunkter og tiltag på narkotikaområdet.

Endvidere skal ansøgerlande gives adgang til at samarbejde med EMCDDA, Europol og Eurojust i kampen mod narkotika, og EU skal sikre sig, at narkotikaproblematikken inddrages som en prioritet i samarbejdet med tredjelande.

Derudover bestemmes det i handlingsplanen, at EU skal yde teknisk bistand til tredjelande på narkotikaområdet, og at EU skal være politisk aktiv vedrørende narkotikarelaterede problemstillinger i forholdet til disse lande.

5. Information, forskning og evaluering

I den sidste del af handlingsplanen udstikkes rammer for forskningen og informationsindsamlingen på narkotikaområdet. Der lægges vægt på vigtigheden af grundige analyser og indhentelse af brugbar og velfunderet data.

Forskningen og informationsindsamlingen skal ikke blot omhandle strikte narkotikaproblematikker så som faktorer, som medvirker til, at en person bliver afhængig af narkotika, men også økonomiske og statsfinansielle analyser.

Også i denne del af handlingsplanen understreges vigtigheden af samarbejde og vidensdeling medlemsstaterne imellem.

Afsluttende bemærkninger

Det skal bemærkes, at handlingsplanen er et dynamisk instrument, som følger strategiens opbygning og mål, og som fokuserer på at opnå specifikke resultater på bestemte indsatsområder. Til hvert mål er tilknyttet evalueringsværktøjer og indikatorer, som skal muliggøre evaluering af, om iværksatte tiltag er egnede til at opnå målet og om det tilsigtede er opnået. Ved hvert tiltag er anført, hvilken eller hvilke myndigheder, der er ansvarlige for at sikre iværksættelsen af tiltaget.

Handlingsplanen vil i 2008 blive evalueret af Kommissionen på samme måde, som handlingsplanen for perioden 2000-2004 er blevet det.

3. Gældende dansk ret

I lyset af karakteren af handlingsplanen er der ikke fundet anledning til at foretage en omfattende beskrivelse af dansk ret og praksis på området, jf. herved at udkastet til narkotikahandlingsplan som nævnt under punkt 4 ikke vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Udkastet til narkotikahandlingsplanen vurderes ikke i sig selv at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der oprindelige udkast til narkotikahandlingsplan har været sendt i høring hos Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, Den Danske Dommerforening, Politifuldmægtigforeningen, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politiforbundet i Danmark, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, Det Kriminalpræventive Råd, Advokatrådet, Institut for Menneskerettigheder, Foreningen af Politi-

mestre i Danmark, Amnesty International, Politidirektøren i København, Rigspolitichefen og Rigsadvokaten.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Institut for Menneskerettigheder, Politidirektøren i København, Landsforeningen af beskikkede advokater, Det Kriminalpræventive Råd, Præsidenten for Vestre Landsret og Præsidenten for Københavns Byret. Ingen af disse myndigheder, organisationer mv. har haft bemærkninger til udkastet til narkotikahandlingsplan.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positivt indstillet overfor udkastet til narkotikahandlingsplan.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget til narkotikahandlingsplanen blev oversendt til Europa-Parlamentet den 14. februar 2005. Europa-Parlamentet har endnu ikke afgivet udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Narkotikahandlingsplanen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg. Narkotikastrategien for 2005-2012, som er det grundlag, som udkastet til narkotikahandlingsplanen bygger på, blev forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 19. november 2004.

Dagsordenspunkt 13: C.SIS budget for 2006

Nyt notat.

Resumé

Et forslag til anlægs- og driftsbudget for C.SIS i 2006 forventes fremlagt til vedtagelse i forbindelse med rådsmødet. Nærhedsprincippet ses ikke at have relevans for sagen, ligesom forslaget ikke har lovgivningsmæssige konsekvenser. Det danske bidrag til anlæg og drift af C.SIS betales af Rigspolitichefen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, og udgifterne hertil afholdes inden for de bevilningsmæssige rammer. Forslaget er udarbejdet af Frankrig. Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger. Fra dansk side er man generelt positiv over for det fremlagte budgetforslag for anlæg og drift af C.SIS i 2006.

1. Baggrund

I forbindelse med Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 blev Schengen-reglerne integreret i Den Europæiske Union, idet bestemmelserne vedrørende Schengen-informationssystemet (SIS) fik retsgrundlag i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

Bestemmelserne vedrørende Schengen-informationssystemet (SIS) findes i Schengen-konventionens afsnit IV (artikel 92-119). Schengen-informationssystemet består af en national del i hvert medlemsland (N.SIS) og en central teknisk støttefunktion (C.SIS), som er beliggende i Strasbourg.

Danmark og de øvrige nordiske lande er pr. 1. januar 2001 blevet tilsluttet Schengen-informationssystemet i forbindelse med Danmarks og de øvrige nordiske landes indtræden i det praktiske Schengen-samarbejde den 25. marts 2001.

Frankrig er ansvarlig for etablering og drift af C.SIS. De nærmere regler herom er fastsat i finansforordningen for C.SIS. Det følger af finansforordningen, at Rådet (Schengen-landene) fastlægger budgettet for C.SIS. Frankrig afholder de løbende etablerings- og driftsudgifter, som efterfølgende dækkes af Schengen-landene i fællesskab. Dette sker i henhold til en fordelingsnøgle, der fastlægges hvert år på grundlag af den andel, som de enkelte landes momsindtægt udgør af De Europæiske Fællesskabers samlede momsindtægter i det forudgående regnskabsår, jf. Schengen-konventionens artikel 119, stk. 1.

Danmarks bidrag har gennem årene udgjort ca. 1,6 - 2 procent.

Et forslag til anlægs- og driftsbudgettet for C.SIS i 2006 forventes fremlagt til vedtagelse i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005.

2. Indhold

Budgetforslaget vedrørende anlægsudgifter er på i alt 3.600.000 euro (svarende til ca. 26.787.000 dkr.). Der er tale om en stigning på 2.700.000 euro i forhold til budgettet for 2005. Stigningen skyldes primært udgifter til udskiftning en stor del af den grundlæggende software og hardware i det operationelle C.SIS-system samt udgifter til funktionel udvikling af systemet som følge af de ændringer af det eksisterende system, der er besluttet med vedtagelsen af Rådets forordning nr. 871/2004 af 29. april 2004 og Rådets afgørelse 2005/211/RIA af 24. februar 2005 om indførelse af nye funktioner i Schengen-informationssystemet, herunder i forbindelse med terrorismebekæmpelse.

Budgetforslaget vedrørende driften af C.SIS er på i alt 2.010.000 euro (svarende til ca. 14.957.000 dkr.). Der er tale om en stigning på 30.000 euro i forhold til budgettet for 2005. Stigningen skyldes en række mindre justeringer af udgifterne bl.a. til vedligeholdelse af edb-systemet og til personale.

Det samlede anlægs- og driftsbudget for C.SIS udgør 5.610.000 euro (svarende til ca. 41.747.000 dkr.). Danmarks bidrag til budgettet for C.SIS i 2006 vil udgøre ca. 800.000 dkr.

3. Gældende dansk ret

Der findes ikke dansk lovgivning af relevans for sagen.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Det danske bidrag til anlæg og drift af C.SIS betales af Rigspolicefener og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, og udgifterne hertil afholdes inden for de bevillingsmæssige rammer. Forslaget har derfor ikke som sådan statsfinansielle konsekvenser.

Budgetforslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af forslaget.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget er udarbejdet af Frankrig. Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positiv over for det fremlagte budgetforslag for anlæg og drift af C.SIS i 2006.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 14: Rådets afgørelse om fastlæggelse af datoen for anvendelse af visse bestemmelser i Rådets forordning nr. 871/2004 af 29. april 2005 om indførelse af nye funktioner i Schengen-informationssystemet, bl.a. med henblik på terrorismebekæmpelse

Nyt notat.

Resumé

I forbindelse med rådsmødet forventes formandskabet at fremlægge et forslag til rådsafgørelse om fastlæggelse af datoen for anvendelse af visse bestemmelser i forordning nr. 871/2004 af 29. april 2004 om indførelse af nye funktioner i Schengen-informationssystemet, bl.a. med henblik på terrorismebekæmpelse med henblik på vedtagelse. Nærhedsprincippet ses ikke at have relevans for sagen, ligesom forslaget ikke har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger. Fra dansk side er man generelt positiv overfor forslaget.

1. Baggrund

Som led i Schengen-samarbejdet er der oprettet et fælles informationssystem (Schengen-informationssystemet), der ved hjælp af elektronisk søgning giver de myndigheder, der er udpeget af Schengen-landene, adgang til indberetninger om personer og genstande til brug for grænsekontrollen og for anden politi- og toldkontrol i de enkelte lande samt for administrationen af udlændingelovgivningen. Schengen-informationssystemet består af en national del i hvert medlemsland (N.SIS) og en central teknisk støttefunktion (C.SIS), som er beliggende i Strasbourg.

Bestemmelserne vedrørende Schengen-informationssystemet (SIS) findes i Schengen-konventionens afsnit IV (artikel 92-119).

Ved Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 blev Schengen-reglerne integreret i Den Europæiske Union. I den forbindelse blev der ikke taget stilling til retsgrundlaget for Schengen-konventionens bestemmelser vedrørende Schengen-informationssystemet. Disse bestemmelser betragtes derfor som retsakter baseret på afsnit VI i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU), jf. artikel 2, stk. 1, 2. afsnit, sidste punktum, i Protokollen om integrationen af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union (Schengen-protokollen), der ved Amsterdam-traktaten er knyttet som bilag til TEU og Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF).

Det følger imidlertid af artikel 5 i Schengen-protokollen, at forslag og initiativer til udbygning af Schengen-reglerne er underlagt de relevante traktatbestemmelser. Dette gælder, selvom Rådet ikke har fastsat retsgrundlaget for de Schengen-regler, der udbygges.

Det eksisterende Schengen-informationssystem (SIS) er dimensioneret til maksimalt at indeholde oplysninger for så vidt angår 18 lande (de 15 deltagende Schengen-lande samt yderligere tre lande) og giver således ikke mulighed for at medtage oplysninger fra yderligere lande i forbindelse med udvidelsen af Den Europæiske Union.

Etableringen af et ændret og udvidet Schengen-informationssystem (SIS II) med mulighed for tilslutning af yderligere lande er på denne baggrund en forudsætning for, at de nye medlemsstater vil kunne deltage i Schengen-samarbejdet. Etableringen af SIS II vil endvidere give mulighed for at gennemføre forbedringer inden for en række områder for så vidt angår anvendelsen af Schengen-informationssystemet.

Rådet besluttede den 28.-29. maj 2001, at udgifter til udvikling af SIS II i 2001 skulle afholdes over anlægsbudgettet for C.SIS. Endvidere vedtog Rådet en række konklusioner vedrørende udviklingen af SIS II, hvori det bl.a. er anført, at udviklingen af SIS II bør have højeste prioritet, at der i Fællesskabets budget for 2002 bør afsættes de fornødne midler med henblik på udviklingen af SIS II, og at der bør udarbejdes udkast til de fornødne retsakter med henblik på gennemførelsen af udviklingsarbejdet.

På denne baggrund vedtog Rådet i december måned 2001 henholdsvis en rådsforordning og en rådsafgørelse om udviklingen af SIS II, og Kommissionen har herefter indledt udviklingsarbejdet.

Der kan imidlertid allerede gennemføres visse tilpasninger af eksisterende bestemmelser og indføres visse nye funktioner i den nuværende version af SIS, navnlig hvad angår bestemmelsen om adgang til bestemte typer oplysninger i SIS for myndigheder, der lettere vil kunne udføre deres opgaver, hvis det bliver mulighed for at søge i SIS. Det gælder bl.a. Europol og de nationale medlemmer af Eurojust. Endvidere kan der gennemføres en udvidelse af de kategorier af eftersøgte genstande, som kan indberettes, og registrering af overførsler af personoplysninger.

Rådet har på den baggrund vedtaget forordning nr. 871/2004 af 29. april 2004 og afgørelse 2005/211/RIA af 24. februar 2005 om indførelse af nye funktioner i Schengen-informationssystemet, bl.a. med henblik på terrorismebekæmpelse.

Rådets vedtagelse af henholdsvis en forordning i medfør af TEF afsnit IV og en afgørelse i medfør af TEU afsnit VI skal ses i sammenhæng med, at SIS har betydning dels for det fællesskabsretlige samarbejde om visum, asyl og indvandring m.v. (TEF afsnit IV), dels for det mellemstatslige samarbejde på det politimæssige og strafferetlige område (TEU afsnit VI).

For så vidt angår rådsafgørelsen om indførelse af nye funktioner i Schengen-informations-systemet, herunder i forbindelse med terrorismebekæmpelse, har Danmark deltaget i vedtagelsen heraf og er således bundet heraf.

Med hensyn til forordningen følger det af artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling, at Danmark ikke deltager i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i TEF, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit IV i TEF, træffer Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

Danmark underrettede ved brev af 28. oktober 2004 Rådet om, at man vil gennemføre Rådets forordning nr. 871/2004 af 29. april 2004 om indførelse af nye funktioner i Schengen-informationssystemet, bl.a. med henblik på terrorismebekæmpelse, i sin nationale lovgivning.

Af forordningens artikel 2, stk. 1, fremgår det, at forordningen træder i kraft 20 dage efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende. Det fremgår imidlertid af artikel 2, stk. 2, at rådsforordningen anvendes fra en dato, der fastsættes af Rådet med enstemmighed, så snart de nødvendige forudgående betingelser er opfyldt. Rådet kan beslutte at fastsætte forskellige datoer for forskellige bestemmelsers anvendelse.

Forslaget til rådsafgørelse er fremsat under henvisning til artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning nr. 871/2004 af 29. april 2004 om indførelse af visse nye funktioner i Schengen-informations-systemet, bl.a. med henblik på terrorismebekæmpelse. Danmark har som nævnt på mellemstatsligt grundlag tilsluttet sig forordningen. Danmark vil derfor være bundet af rådsafgørelsen, der alene angår de i forordningen forudsatte fastlæggelser af ikrafttrædelsestidspunkter.

Som nævnt forventes formandskabet at fremlægge et forslag til rådsafgørelse i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005 med henblik på vedtagelse.

2. Indhold

Det fremgår af forslagets indledende betragtninger, at formålet med rådsafgørelsen er at sikre, at anvendelsesdatoen for bestemmelserne i rådsforordningen er den samme som anvendelsesdatoen for de identiske bestemmelser i Rådets afgørelse 2005/211/RIA af 24. februar 2005 om indførelse af nye funktioner i Schengen-informationssystemet, herunder i forbindelse med terrorismebekæmpelse.

Det fremgår videre af de indledende betragtninger, at de nødvendige forudgående betingelser for gennemførelsen af forordningens artikel 1, nr. 1, 3, 7 og 8, er opfyldt.

Af forslagets artikel 1, stk. 1, fremgår det, at forordningens artikel 1, nr. 1 og 3, finder anvendelse fra den 13. juni 2005.

Forordningens artikel 1, nr. 1, skaber et retsgrundlag for udvekslingen via de såkaldte SIRENE-kontorer af de nødvendige supplerende oplysninger i forbindelse med alle indberetninger i SIS. Den tilsvarende bestemmelse findes i rådsafgørelsens artikel 1, nr. 1, der ligeledes finder anvendelse fra den 13. juni 2005.

Forordningens artikel 1, nr. 3, fastslår, at de nationale judicielle myndigheder, herunder myndigheder med ansvar for indledning af offentlig retsforfølgning i straffesager og retslig efterforskning inden tiltale, også har adgang til oplysninger, der er optaget i SIS, samt ret til direkte søgning i disse oplysninger i forbindelse med udførelsen af deres opgaver, således som de er fastsat i den nationale lovgivning. Den tilsvarende bestemmelse findes i rådsafgørelsens artikel 1, nr. 8, der ligeledes finder anvendelse fra den 13. juni 2005.

Af forslagets artikel 1, stk. 2, fremgår det, at forordningens artikel 1, nr. 7 og 8, finder anvendelse fra den 11. september 2005.

Forordningens artikel 1, nr. 7, regulerer SIRENE-kontorerens opbevaring af personoplysninger. Disse oplysninger bevares kun så længe, det er nødvendigt for at tjene de formål, hvortil de blev givet, og skal under alle omstændigheder slettes senest et år efter, at indberetningen eller indberetningerne om den pågældende person eller genstand er slettet i SIS. Denne regel regulerer imidlertid ikke opbevarin-

gen af oplysninger om en indberetning i nationale registre, hvis indberetningen er foretaget i denne medlemsstat, eller der er foretaget foranstaltninger på medlemsstats område i forbindelse med indberetningen. Den tilsvarende bestemmelse findes i rådsafgørelsens artikel 1, nr. 11, der ligeledes finder anvendelse fra den 11. september 2005.

Forordningens artikel 1, nr. 8, fastsætter en tilsvarende regel for SIRENE-kontorenes opbevaring af andre oplysninger end personoplysninger. Den tilsvarende bestemmelse findes i rådsafgørelsens artikel 1, nr. 12, der ligeledes finder anvendelse fra den 11. september 2005.

Forslagets artikel 1, stk. 3 fastsætter anvendelsesdatoen for de ovennævnte bestemmelser i forordningen i forhold til Island og Norge.

Af forslagets artikel 2 fremgår det, at denne rådsafgørelse træder i kraft på dagen for dens vedtagelse.

3. Gældende dansk ret

Schengen-konventionens afsnit IV er gennemført i dansk ret ved lov nr. 418 af 10. juni 1997 om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen som ændret ved lov nr. 227 af 2. april 2003 og lov nr. 448 af 9. juni 2004.

Sidstnævnte lov gennemfører rådsafgørelsen og rådsforordningen i dansk ret. Af lovens § 2, stk. 2, fremgår det, at justitsministeren fastsætter tidspunktet for ikrafttræden af lovens § 1, nr. 2, hvorefter bestemmelserne i Schengen-konventionens afsnit IV, som ændret ved rådsafgørelsen og forordningen om indførelse af nye funktioner i Schengen-informationssystemet, herunder i forbindelse med terrorismebekæmpelse, gælder her i landet.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Under henvisning til det ovenfor under afsnit 3 anførte vil en vedtagelse af forslaget til rådsafgørelse ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget har ikke i sig selv økonomiske konsekvenser. Gennemførelsen af Rådets forordning nr. 871/2004 og afgørelse 2005/211/RIA om indførelse af nye funktioner i Schengen-informationssystemet, herunder i forbindelse med terrorismebekæmpelse, indebærer, at der skal foretages visse tilpasninger i den danske nationale del af SIS (N.SIS) og de tilhørende IT-systemer i politiet. De hermed forbundne udgifter vil blive afholdt indenfor politiets nuværende bevillingsmæssige rammer.

Herudover vil gennemførelsen af rådsforordningen og rådsafgørelsen indebære udgifter til tekniske tilpasninger af Det Fælles Visumsystem, uddannelse og implementering, som vil blive afholdt inden for Integrationsministeriets rammer.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af forslaget.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have relevans 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 er man generelt positiv overfor forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 15: Formandskabets rapport om Schengen-evaluering af de ti nye medlemsstater

Nyt notat.

Resumé

Formandskabets rapport om Schengen-evaluering af de ti nye medlemsstater forventes fremlagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005 med henblik på godkendelse. Nærhedsprincippet ses ikke at have relevans for sagen, ligesom rapporten ikke har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger. Fra dansk side er man generelt positiv over for den fremlagte rapport.

1. Baggrund

På rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) og mødet i Det Blandede Udvalg den 28.-29. maj 2001 blev der opnået enighed om en handlingsplan for den løbende evaluering af Schengen-reglernes gennemførelse og anvendelse.

I handlingsplanen lægges der op til en evaluering af Schengen-reglernes anvendelse i de nuværende Schengen-lande med henblik på en analyse af den praktiske gennemførelse af Schengen-reglerne. På baggrund af evalueringsresultaterne vil der blive udarbejdet kataloger med henstillinger og oversigter over den bedste praksis inden for udvalgte områder af Schengen-samarbejdet.

Rådet vedtog i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 19. november 2004 rådskonklusioner om et nyt flerårigt program for Schengen-evalueringerne med virkning fra 1. januar 2005.

For så vidt angår Schengen-evalueringen af de nye medlemslande henviser rådskonklusionerne til det flerårige arbejdsprogram for retlige og indre anliggender ("Haag-programmet"), der blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 5. november 2004. Haag-programmet indeholder en opfordring til, at Rådet, Kommissionen og medlemslandene tager alle nødvendige forholdsregler med henblik på at fjerne grænsekontrollen ved de indre grænser så hurtigt som muligt, forudsat at alle betingelser for anvendelse af Schengen-reglerne er opfyldt, og efter at anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) er blevet taget i brug i 2007. Med hen-

blik på at nå dette mål skal evalueringen af gennemførelsen af de dele af Schengen-reglerne, der ikke vedrører SIS II, begynde i første halvdel af 2006.

På baggrund af Det Europæiske Råds beslutning følger det af rådskonklusionerne, at rådsarbejdsgruppen vedrørende Schengen-evaluering skal organisere sine evalueringer i faser med henblik på de nye landes fulde indtræden i Schengen-samarbejdet. Evalueringer af områder af mere generel karakter skal gennemføres, når det pågældende nye medlemsland meddeler at være klar til evaluering. Den afsluttende evaluering af SIS II, grænseposter og konsulater skal foretages, så snart den nødvendige infrastruktur er klar til at blive taget i brug. Rådsarbejdsgruppen pålægges at rapportere til Rådet om, hvorledes evalueringerne i flere faser forventes gennemført.

I forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005 forventes formandskabet at fremlægge en rapport med henblik på at opnå Rådets godkendelse af planen for gennemførelse af Schengen-evalueringen af de ti nye medlemsstater.

2. Indhold

Af rapporten fremgår det indledningsvis, at Ungarn, Polen, Slovakiet, Slovenien og Tjekkiet har meddelt at være parat til at blive Schengen-evalueret fra 1. januar 2006. Estland, Letland og Litauen har angivet at være parat fra 1. maj 2006, mens Cypern og Malta har meddelt, at man i 2006 vil være parat til en delvis Schengen-evaluering.

Rapporten indeholder en tidsplan, hvoraf det bl.a. fremgår, at de ti nye medlemsstater i andet halvår af 2005 skal besvare spørgeskemaer forud for Schengen-evalueringen. I perioden fra januar 2006 til marts 2007 vil evalueringen af alle områder, der ikke er relateret til SIS, skulle finde sted. Fra april til september 2007 vil evalueringen af SIS-relaterede områder skulle finde sted, og Rådet vil skulle tage stilling til, hvorvidt den interne grænsekontrol i forhold til de ti nye medlemsstater kan ophæves på baggrund af evalueringsresultaterne.

Evalueringerne vil omfatte de samme områder, som hidtil er blevet evalueret, dvs. søgrænsekontrol, luftgrænsekontrol, landgrænsekontrol, politisamarbejde, databeskyttelse, SIS/SIRENE og visumudstedelse.

Selv om de nye medlemsstater evalueres i grupper af flere lande, understreges det, at hele evalueringsprocessen og den efterfølgende eventuelle beslutning om ophævelse af grænsekontrollen er et anliggende mellem Rådet og hver enkelt ny medlemsstat.

Det fastslås derfor også, at alle medlemsstater, der deltager eller forbereder deltagelse i de relevante dele af Schengen-acquis'et, skal forberede sig på at opretholde eller etablere det fornødne kontrolniveau i forhold til en ny medlemsstat, hvis Rådet ikke kan godkende den pågældende nye medlemsstats fulde deltagelse i Schengen-acquis'et i lyset af evalueringen.

Endelig fremgår det, at rådsarbejdsgruppen vedrørende Schengen-evaluering med jævne intervaller vil skulle informere Rådet om fremskridtene i evalueringsprocessen.

3. Gældende dansk ret

Der findes ikke dansk lovgivning af relevans for sagen.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Rapporten har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af rapporten.

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 til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positiv over for den fremlagte rapport.

9. Europa-Parlamentet

Rapporten har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 16: Handlingsplan til udmøntning af Haag-programmet

Nyt notat.

Resumé

På mødet i Det Europæiske Råd den 4.-5. november 2004 godkendte stats- og regeringscheferne et nyt arbejdsprogram (Haag-programmet), som indeholder de politiske prioriteter for de kommende fem år på området for retlige og indre anliggender. Kommissionen blev samtidig opfordret til i 2005 at forelægge en handlingsplan, hvor programmets mål og prioriteter omsættes til konkrete tiltag. Kommissionen har på den baggrund fremlagt en meddelelse, som indeholder konkrete tiltag og tidsplaner for udmøntningen af de politiske prioriteter. Kommissionens meddelelse vurderes ikke i sig selv at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og vurderes ej heller i sig selv at have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til Kommissionens meddelelse. Man er fra dansk side positiv over for Kommissionens meddelelse med forslag til handlingsplan til gennemførelse af Haag-programmet. På rådsmødet forventes det, at Rådet og Kommissionen på baggrund af Kommissionens meddelelse når til enighed om en handlingsplan til udmøntning af Haag-programmet, som kan forelægges Det Europæiske Råd på dets møde den 16.-17. juni 2005.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd fastlagde på sit møde i Bruxelles den 4.-5. november 2004 et nyt arbejdsprogram – ”Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union”, som indeholder de politiske prioriteter for de kommende fem år på området for retlige og indre anliggender. Haag-programmet bygger videre på de erfaringer, som foreligger efter gennemførelsen og evalueringen af den tidligere Tammerfors-køreplan, og afspejler endvidere de ambitioner, som kommer til udtryk i Forfatningstraktaten, idet Forfatningstraktaten forventes at kunne træde i kraft den 1. november 2006. Indtil Forfatningstraktaten måtte træde i kraft, vil retsgrundlaget for udmøntningen af Haag-programmet være de nugældende traktater.

Det Europæiske Råd opfordrer i Haag-programmet Kommissionen til i 2005 at forelægge en handlingsplan, hvor Haag-programmets mål og prioriteter omsættes til konkrete initiativer. Planen skal indeholde en tidsplan for vedtagelse og gennemførelse af samtlige tiltag. Det Europæiske Råd anmoder samtidig Rådet

om at sikre, at tidsplanen for de enkelte foranstaltninger overholdes. Endvidere opfordres Kommissionen til at forelægge Rådet årlige rapporter om gennemførelsen af Haag-programmet, såkaldte ”resultattavler”, ligesom der pr. 1. november 2006 skal foretages en midtvejsevaluering af handlingsplanen.

Kommissionen har på den baggrund den 10. maj 2005 fremlagt en meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet ”Haag-programmet; ti prioriteter for de næste fem år – et partnerskab for europæisk fornyelse”, som indeholder Kommissionens forslag til konkrete initiativer og tidsplaner for udmøntningen af de politiske prioriteter, der er fastlagt i Haag-programmet.

Det bemærkes, at konkrete forslag med hjemmel i afsnit IV i EF-traktaten (civil- og asylretligt samarbejde samt indvandring og grænsekontrol) som efterfølgende fremsættes som led i gennemførelsen af det nye program vil være omfattet af Protokollen om Danmarks Stilling.

Det følger således af artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling, at Danmark ikke deltager i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og at ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark, jf. protokollens artikel 2.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit IV i EF-traktaten, træffer Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

Det bemærkes, at Forfatningstraktaten vil indebære, at det politimæssige samarbejde og samarbejdet i straffesager ligeledes vil få karakter af overnationalt samarbejde og dermed vil blive omfattet af det danske retlige forbehold. Under det nuværende traktatgrundlag vil Danmark derimod fuldt ud kunne deltage i vedtagelsen af konkrete retsakter vedrørende politisamarbejdet og retligt samarbejde i straffesager, idet der her er tale om et mellemstatsligt samarbejde på grundlag af bestemmelserne i afsnit VI i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

Kommissionens forslag til handlingsplan forventes drøftet og godkendt på det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005 med

henblik på forelæggelse og godkendelse heraf på Det Europæiske Råds møde den 16.-17. juni 2005.

2. Indhold

2.1. Indledning

Kommissionens udkast til handlingsplan for gennemførelse af Haag-programmet - "Haag-programmet; ti prioriteter for de næste fem år – et partnerskab for europæisk fornyelse" består af 2 dele. Den første del omtaler de politiske prioriteter i Haag-programmet og opregner 10 specifikke områder inden for rammerne af Haag-programmet, som Kommissionen finder, der særligt bør sættes fokus på i de næste fem år. Denne første del behandler også spørgsmålet om overvågning af gennemførelsen af handlingsplanen. Den anden del af Kommissionens udkast til handlingsplan består af et bilag med opregning af de konkrete initiativer, som efter Kommissionens opfattelse bør iværksættes over de næste fem år med henblik på udmøntning af Haag-programmet.

2.2. Udmøntning af de politiske prioriteter og overvågning af gennemførelsen heraf

2.2.1. Kommissionen behandler indledningsvis spørgsmålet om udmøntning af Haag-programmet for så vidt angår den eksterne dimension i relation til EU's politik for frihed, sikkerhed og retfærdighed. Kommissionen anfører i den forbindelse, at den som et første skridt – i samarbejde med Generalsekretæren/Den Højtstående Repræsentant – vil præsentere en meddelelse indeholdende udkast til en strategi for samarbejde med tredjelande.

For så vidt angår de finansielle aspekter i relation til gennemførelse af Haag-programmet henviser Kommissionen til tre rammearbejdsprogrammer om henholdsvis 1) Solidaritet og håndtering af migrationsstrømme, 2) Sikkerhed og bevarelse af frihed, og 3) Grundlæggende rettigheder og retfærdighed, som Kommissionen præsenterede den 6. april 2005, og som ifølge Kommissionen er helt i tråd med de strategiske prioriteter i Haag-programmet.

Kommissionen bemærker endvidere, at Haag-programmets målsætning om snarest at lade de resterende dele af samarbejdet under EF-traktatens afsnit IV over-

gå fra enstemmighed til proceduren efter artikel 251 om fælles beslutningstagen og kvalificeret flertal på området vedrørende asyl, grænsekontrol og udsendelse er gennemført med Rådets beslutning af 22. december 2004, som har virkning fra den 1. januar 2005.

Dernæst anfører Kommissionen i udkastet til handlingsplan, at spørgsmålet om adgangen til at forelægge præjudicielle afgørelser for EU-domstolen bør gøres til genstand for særlige overvejelser.

Vedrørende forholdet til Forfatningstraktaten bemærker Kommissionen, at Haag-programmet afspejler de ambitioner, som kommer til udtryk i Forfatningstraktaten, som forventes at skulle træde i kraft den 1. november 2006, men at de nyskabelser, som Forfatningstraktaten indebærer, ikke kan tages i brug før dette tidspunkt. For at sikre sammenhæng har Kommissionen imidlertid fundet at burde foretage det nødvendige forberedende arbejde, således at foranstaltninger kan iværksættes umiddelbart efter Forfatningstraktatens ikrafttræden.

2.2.2. Som nævnt ovenfor under pkt. 2.1. finder Kommissionen, at der de næste fem år bør være særligt fokus på 10 specifikke områder inden for rammerne af Haag-programmet. Det drejer sig om følgende områder:

- **Grundlæggende rettigheder og borgerskab; skabelse af en holdbar politik**

Grundlæggende rettigheder er en hjørnesteen blandt EU's værdier, og der bør derfor efter Kommissionens opfattelse sikres fuldstændig udvikling af politikker, som forstærker overvågning og fremme af de grundlæggende rettigheder. Kommissionen fremhæver her bl.a. den forestående ændring af Det Europæiske Center for Racisme og Fremmedhad til et Agentur for Grundlæggende Rettigheder og peger endvidere på, at der bør rettes særlig opmærksomhed på børns rettigheder, herunder beskyttelse af børn, bekæmpelse af vold mod kvinder, støtte til ofre for kriminalitet, bekæmpelse af diskrimination og beskyttelse af persondata. Herudover fremhæver Kommissionen foranstaltninger, som kan forbedre borgernes udbytte af de fælles rettigheder, der tilkommer borgere i EU.

- **Indsatsen mod terrorisme; arbejdet mod et globalt svar**

Kommissionen anfører, at det er nødvendigt med en global reaktion for at imødegå terrorisme. Efter Kommissionens opfattelse må der i den forbindelse bl.a. sættes fokus på en integreret og sammenhængende tilgang til

forskellige aspekter ved forebyggelse, beredskab og svar med henblik på yderligere styrkelse – og hvor det nødvendigt – udfyldelse af medlemsstaternes evner til at bekæmpe terrorisme på relevante områder som bl.a. rekruttering, finansiering, risikoanalyser, informationsudveksling, beskyttelse af kritiske infrastrukturer og håndtering af følgevirkninger. Endvidere må EU's indsats suppleres med samarbejde med og støtte til tredjelande.

- **Et fælles asylområde; etablering af effektive, fælles procedurer i overensstemmelse med Unionens værdier og humanitære tradition**

Etablering af et fælles europæisk asylsystem er ifølge Kommissionen en prioritet. I de kommende år må der således bl.a. fokuseres på evaluering af de instrumenter, der allerede er vedtaget, og udvikling af næste fase henimod en fælles asylpolitik. I den forbindelse skal samarbejdet mellem medlemslandene styrkes, og der skal etableres en fond til støtte af medlemslandene på dette område. Kommissionen vil herudover iværksætte EU-regionale beskyttelsesprogrammer og genbosætningsprogrammer.

- **Håndtering af migration; definition af en balanceret tilgang**

Efter Kommissionens opfattelse er der behov for at definere en balanceret tilgang på EU-plan til håndtering af migration på den ene side og en styrket indsats mod illegal migration, menneskesmugling og menneskehandel – særligt med kvinder og børn – på den anden side. Kommissionen peger her på behov for at udvikle en fælles immigrationspolitik, herunder i forhold til ansøgningsprocedurer og kriterier med respekt af medlemslandenes ret til selv at bestemme antallet af nytilkomne tredjelandstatsborgere. Endvidere tilsiger de høje omkostninger, som er forbundet med illegal indvandring, efter Kommissionens opfattelse, at der er behov for regler for bl.a. tilbagesendelse og yderligere koordinering vedrørende bekæmpelse af menneskesmugling og menneskehandel samtidig med, at man ikke må glemme menneskerettighederne for ofrene. Også relationer til tredjelande må tillægges stor opmærksomhed i den forbindelse.

- **Integration; optimering af den positive indflydelse fra migration på vores samfund og økonomi**

Kommissionen peger på behovet for at støtte medlemslandene i at udvikle bedre integrationspolitikker for at undgå isolation og social udelukkelse af indvandrere. Kommissionen finder i den forbindelse, at der bl.a. er behov for større udveksling af erfaringer og information mellem medlemsstaterne om integration samt behov for dialog mellem forskellige religioner og kul-

turer. Der skal derfor etableres en europæisk ramme for integrationssamarbejdet hvilende på de fælles principper for god integrationspolitik, som man er enige om i EU.

- **Indre grænser, eksterne grænser og visa; udvikling af en fælles håndtering af de eksterne grænser for en mere sikker Union**

Sikring af fri bevægelighed for personer inden for EU kræver efter Kommissionens vurdering fælles kontrol ved adgangen til EU og en fælles visumpolitik, herunder med støtte fra nye teknikker som biometriske identifikatorer. Endvidere fremhæver Kommissionen bl.a. betydningen af etableringen af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II), Grænseagenturet og Visum-informationssystemet (VIS) som betydningsfulde med henblik på ophævelse af den interne grænsekontrol i forhold til det udvidede EU. Udvikling af visumpolitikken tilsiger ifølge Kommissionen en styrkelse af samarbejdet mellem medlemslandene henimod etablering af fælles ansøgningscentre for visa som et første skridt mod etablering af en fælles europæisk konsulærservice. Endelig fremhæves bl.a. styrkelse af dokumentsikkerheden.

- **Privatlivets fred og sikkerhed ved udveksling af oplysninger; finde den rette balance**

Kommissionen finder, at der er behov for, at EU finder den rette balance mellem privatlivets fred og hensynet til sikkerheden i forbindelse med udveksling af informationer mellem retshåndhævende og retlige myndigheder, herunder bl.a. i forhold til anvendelse af princippet om tilgængelighed, som fremgår af Haag-programmet. Kommissionen vil i den forbindelse præsentere et forslag, som bl.a. vil omhandle muligheden for gensidig adgang til forespørgsler i medlemsstaternes nationale databaser.

- **Organiseret kriminalitet; udvikling af et strategisk koncept**

Kommissionen finder, at der bør udvikles et strategisk koncept til bekæmpelse af organiseret kriminalitet, som bl.a. indeholder foranstaltninger til bedre viden om fænomenet og bedre forebyggelse, efterforskning og samarbejde i indsatsen mod organiseret kriminalitet inden for EU. En sådan strategi må også ifølge Kommissionen have intensiveret samarbejde med tredjelande og internationale organisationer som en prioritet. Andre vigtige prioriteter er arbejdet hen mod en europæisk model for efterforskning af kriminalitet og fuld udnyttelse og videreudvikling af Europol og Eurojust.

- **Civil og strafferetlig retfærdighed; garantere et effektivt europæisk område med retfærdighed for alle**

Effektiv adgang til retfærdighed skal ifølge Kommissionen sikres ikke blot ved gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, men også ved foranstaltninger, der sigter på at skabe gensidig tillid på baggrund af retsikkerhedsmæssige og proceduremæssige minimumstandarder. Der skal endvidere skabes en ”europæisk retslig kultur” baseret på uddannelse og netværk, og endelig kræves en samlet strategi for samarbejdet med tredjelande og internationale organisationer.

Inden for det civilretlige samarbejde bør programmet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser færdiggøres, herunder ved vedtagelse af nye eller allerede fremsatte forslag. Kommissionen vil endvidere tage initiativer bl.a. inden for det arveretlige område vedrørende fuldbyrdelse af retsafgørelser og vedrørende gensidig anerkendelse af offentlige og private dokumenter. For så vidt angår den materielle kontraktsret forventes en ”fælles referenceramme” vedtaget senest 2009.

Inden for det strafferetlige område er tilnærmelse og etablering af fælles minimumstandarder inden for straffeprocessen ifølge Kommissionen redskaber til opbygning af den gensidige fortrolighed og gensidige anerkendelse mellem medlemsstaternes myndigheder. Kommissionen peger her bl.a. på gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende foranstaltninger før domfældelse, anerkendelse og fuldbyrdelse af fængselsstraffe, afløsning af det eksisterende system med gensidig retshjælp med nye instrumenter baseret på gensidig anerkendelse og styrkelse af Eurojust’s rolle som en nøglespiller i udviklingen af det europæiske strafferetlige samarbejde. Endvidere peger Kommissionen på minimumstandarder vedrørende princippet om ”ne bis in idem” (det vil sige forbuddet mod domfældelse for den samme forbrydelse mere end én gang), håndtering af beviser og afsigelse af domme in absentia (det vil sige uden den tiltaltes tilstedeværelse). Kommissionen vil også følge op på tidligere initiativer vedrørende beskyttelse af unionens finansielle interesser.

- **Frihed, sikkerhed og retfærdighed; dele ansvar og solidaritet**

Kommissionen peger på behovet for at se på, hvilke politikker og finansielle instrumenter der kan medvirke til at opfylde målsætningerne om frihed, sikkerhed og retfærdighed på den mest effektive måde. Kommissio-

nen peger i den forbindelse på de forslag til finansielle instrumenter, som man præsenterede i april i år.

2.2.3. I Haag-programmet understreges behovet for etablering af en mekanisme, som på passende måde kan sikre evaluering af medlemsstaternes gennemførelse af vedtagne foranstaltninger inden for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed. Også i Forfatningstraktaten er der bestemmelser om evaluering af gennemførelsen af EU's politikker på dette område. Kommissionen anfører, at den på denne baggrund i starten af 2006 vil udsende en meddelelse, som angiver hovedlinjerne i en kommende evalueringsordning. Umiddelbart efter Forfatningstraktatens ikrafttræden har Kommissionen til hensigt at præsentere et forslag til en evalueringsordning. I mellemtiden forventer Kommissionen i december 2005 at præsentere den første "resultattavle" vedrørende gennemførelsen af politikkerne for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, herunder vedrørende medlemsstaternes gennemførelse af vedtagne foranstaltninger.

2.3. Konkrete initiativer

Kommissionens meddelelse indeholder et 18-siders bilag, hvor Kommissionen opregner størstedelen af de konkrete initiativer, som Kommissionen vil iværksætte inden for de næste fem år med henblik på udmøntningen af Haag-programmet. Bilaget er struktureret på samme måde som Haag-programmet, det vil sige, at Kommissionen først opregner initiativer, der har en mere generel karakter som f.eks. spørgsmålet om evaluering. Dernæst følger et afsnit om styrket frihed, som indeholder initiativer, der primært knytter sig til Integrationsministeriets område. Det næste afsnit om styrket sikkerhed vedrører primært Justitsministeriets område og enkelte forhold inden for henholdsvis Forsvarsministeriets og Skatteministeriets område. Det fjerde afsnit omhandler styrket retfærdighed og vedrører primært Justitsministeriets område, idet enkelte emner dog hører under Familie- og Forbrugerministeriet. Endelige er der et femte afsnit om eksterne relationer.

De konkrete initiativer, som Kommissionen agter at iværksætte, svarer i det væsentligste til de initiativer, som i større eller mindre grad er omtalt i Haag-programmet. Herudover har Kommissionen – primært ved angivelse af årstal – anført, hvornår de enkelte initiativer forventes vedtaget.

Der henvises i øvrigt til bilaget i Kommissionens meddelelse "Haag-programmet; ti prioriteter for de næste fem år – et partnerskab for europæisk

fornyelse” (COM(2005) 184 final), som for nylig er sendt til Folketingets Europaudvalg, Folketingets Retsudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik til orientering.

3. Gældende dansk ret

Kommissionens meddelelse indeholder som beskrevet ovenfor under pkt. 2 Kommissionens forslag til udmøntning af de politiske prioriteter, som er fastlagt i Haag-programmet, herunder en oversigt over de konkrete initiativer, som Kommissionen vil fremlægge til opfyldelse af den politiske målsætning samt tidspunktet for den forventede vedtagelse af de enkelte initiativer. Det nærmere indhold af initiativerne er således for størstedelens vedkommende ikke kendt på nuværende tidspunkt, og det vurderes derfor ikke muligt at foretage en relevant beskrivelse af gældende dansk ret på nuværende tidspunkt.

Det bemærkes herved, at der i forbindelse med Kommissionens fremlæggelse af de enkelte initiativer – i det omfang initiativet er af en sådan karakter, at der skal udarbejdes grundnotat herom – vil blive redegjort for gældende dansk ret på området.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Handlingsplanen til gennemførelse af Haag-programmets politiske prioriteter og målsætninger vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

I det omfang de initiativer, som Kommissionen fremlægger, bliver vedtaget som EU-retsakter, vil disse retsakter kunne medføre statsfinansielle og lovgivningsmæssige konsekvenser, som det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at angive nærmere.

Såfremt sådanne nye EU-retsakter måtte blive vedtaget med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV, vil de være omfattet af Protokollen om Danmarks Stilling.

5. Høring

Kommissionens meddelelse ”Haag-programmet; ti prioriteter for de næste fem år – et partnerskab for europæisk fornyelse” blev vedtaget af Kommissionen den 10. maj 2005. Meddelelsen er først modtaget i en officiel version den 12. maj 2005. Henset hertil har meddelelsen ikke været sendt i høring.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionens meddelelse vurderes ikke i sig selv at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Hvorvidt de enkelte initiativer, som Kommissionen vil fremlægge, vil rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, vil først kunne vurderes, når initiativet er fremlagt.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet set positiv over for Kommissionens meddelelse med forslag til handlingsplan til gennemførelse af Haag-programmet.

9. Europa-Parlamentet

Kommissionens meddelelse med forslag til handlingsplan til gennemførelse af Haag-programmet er forelagt for Europa-Parlamentet, der endnu ikke har afgivet udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde og Specialudvalget vedrørende Asyl og Indvandrings samarbejdet

Kommissionens meddelelse med forslag til handlingsplan til gennemførelse af Haag-programmet har været drøftet på et møde i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings samarbejdet den 13. maj 2005 og på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. maj 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Kommissionens meddelelse med forslag til handlingsplan til gennemførelse af Haag-programmet har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg, Folketingets Retsudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Et aktuelt notat for henholdsvis Justitsministeriets og Integrationsministeriets respektive områder om et nyt arbejdsprogram for de kommende år på området

retlige og indre anliggender (Haag-programmet) blev sendt til Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg og Folketingets Retsudvalg og Folketingets Udvalg for udlændinge- og integrationspolitik til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25.-26. oktober 2004.