

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

22. maj 2006



Med henblik på mødet i Folketingets Europaudvalg den 24. maj 2006 –
dagsordenspunkt rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 1.-2. juni 2006
– vedlægges Justitsministeriets supplerende notat vedrørende
dagsordenspunkt 27.

P. B. Olsen



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 19. maj 2006
Kontor: Det Internationale Kon-
tor
Sagsnr.: 2006-3061/1-0019
Dok.: CDH41231

Supplerende samlenotat vedrørende de sager der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg på ministerniveau med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 1.-2. juni 2006.

Side:

2-11 Dagsordenspunkt 27

Rådets afgørelse om samarbejdsordninger mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver. (B-punkt, Justitsministeriet, forventes sat på dagsordenen med henblik på politisk enighed).

Dagsordenspunkt 27: Rådets afgørelse om samarbejdsordninger mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Efter forslaget skal EU-medlemsstaterne oprette eller udpege et eller maksimalt to nationale kontorer for inddrivelse af aktiver, som skal have til opgave – gennem udveksling af information og bedste praksis – at lette opsporing og identificering af udbytte fra strafbare forhold eller andre ejendele, der har relation til kriminalitet, som efterfølgende kan blive genstand for de kompetente retlige myndigheders påstand om indefrysning, beslaglæggelse eller konfiskation. Det forventes, at forslaget til rådsafgørelse vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. juni 2006 med henblik på, at der opnås politisk enighed herom, og eventuelt sker vedtagelse af rådsafgørelsen. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Det vurderes desuden ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Forslaget er fremsat af Østrig, Belgien og Finland. Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for tiltag, der vil kunne medvirke til at effektivisere bekæmpelsen af den grænseoverskridende kriminalitet, og man agter at støtte forslaget.

1. Baggrund

Østrig, Belgien og Finland har fremlagt et forslag til Rådets afgørelse om samarbejdsordninger mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver.

Om baggrunden for forslaget er der bl.a. henvist til det såkaldte Haag-program samt handlingsplanen til gennemførelse heraf, hvoraf det bl.a. fremgår, at en styrkelse af redskaberne til at tackle de finansielle aspekter af organiseret kriminalitet bl.a. skal ske ved fremme af oprettelsen af efterretningenheder vedrørende kriminelle aktiver i EU-medlemslandene.

Forslaget skal – ifølge forslagsstillerne – ses som en videreførelse og videreudvikling af det samarbejde, der allerede foregår i CARIN-netværket (Cadem Assets Recovery Inter-Agency Network), som består af udøvere og eksperter med henblik på at forbedre den gensidige viden om metoder og teknikker vedrørende identificering, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation på tværs af grænserne af udbytte fra strafbare handlinger. Netværket omfatter næsten alle medlemslande samt flere lande uden for EU.

Forslaget skal desuden ses i sammenhæng med det forslag til en rammeafgørelse om forenkling af udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, der blev opnået politisk enighed om på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005.

Der var lagt op til, at forslaget til rådsafgørelse skulle forelægges på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 med henblik på Rådets vedtagelse heraf, men sagen blev imidlertid taget af dagsordenen.

Det forventes nu, at rådsafgørelsen vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. juni 2006 med henblik på, at der opnås politisk enighed, og eventuelt sker vedtagelse af rådsafgørelsen.

2. Indhold

Efter forslaget skal EU-medlemsstaterne oprette eller udpege et eller maksimalt to nationale kontorer for inddrivelse af aktiver, som skal have til opgave at lette opsporing og identificering af udbytte fra strafbare forhold eller andre ejendele, der har relation til kriminalitet, som efterfølgende kan blive genstand for de kompetente retlige myndigheders påstand om indefrysning, beslaglæggelse eller konfiskation. Dette gælder for konfiskation enten som en strafferetlig sanktion eller – i det omfang det er muligt efter national ret i den omhandlende medlemsstat – på anden måde som resultat af en strafbar handling. Hvis en medlemsstat har mere end to kontorer, som har til opgave at lette opsporing og identificering af udbytte fra strafbare forhold, skal medlemsstaten udpege maksimalt to af disse kontorer som kontaktpunkt(er) (artikel 1).

Medlemsstaterne skal sikre at disse kontorer med det formål at lette opsporing og identificering af udbytte fra strafbare forhold samarbejder ved at udveksle information og bedste praksis - både spontant og efter forespørgsel. Det skal sikres, at samarbejdet ikke hindres af kontorerens interne status, uanset om disse er administrative, retshåndhævende eller judicielle myndigheder (artikel 2).

Forslaget fastslår, at et kontor kan fremsætte anmodninger om at modtage information til det formål, der er anført i artikel 1 – altså med henblik på at lette opsporing og identificering af udbytte fra strafbare forhold. Kontoret skal i den forbindelse bruge de procedurer, der er fastsat i det udkast til rammeafgørelse om forenkling af udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, som der blev opnået politisk enighed om på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005. Det fastslås videre, at de muligheder for at afslå at udveksle oplysninger samt de muligheder for at fastsætte begrænsninger med hensyn til brugen af oplysninger, der er fastsat i den pågældende rammeafgørelse, også skal gælde, når der udveksles information på baggrund af denne rådsafgørelse (artikel 3, stk. 1).

Forslaget fastsætter endvidere, at den anmodende medlemsstat, når den udfylder det skema til brug for anmodninger om information, der er fastsat som et bilag til rammeafgørelsen om forenkling af udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, tillige skal angive formålet med anmodningen og grundene hertil, sagens art og beskrive de formuegoder, der tages sigte på eller berøres, så nøjagtigt som muligt (bankkonti, fast ejendom, biler, fritidsfartøj eller andet af høj værdi) og/eller angive de fysiske eller juridiske personer, der formodes involveret (f.eks. navn, adresse, fødselsdato og –sted, registreringsdato, aktionærer og hovedsæde mv.) (artikel 3, stk. 2).

Kontorerne kan – inden for rammerne af gældende ret – også udveksle information, som de anser for nødvendig til udførelsen af et andet inddrivelseskontors opgaver, uden der fremsættes en anmodning herom (artikel 4).

Herudover indeholder forslaget nogle bestemmelser om databeskyttelse (artikel 6), en bestemmelse om at kontorerne skal udveksle bedste praksis (artikel 7), og endelig en bestemmelse om at forslaget ikke berører medlemsstaternes eksisterende forpligtelser vedrørende gensidig retshjælp eller gensidig anerkendelse af retsafgørelser i straffesager (artikel 8).

Endelig fastslår forslaget, at udvekslingen af information skal ske på baggrund af de gældende instrumenter om politisamarbejde mellem medlemsstaterne indtil rammeafgørelsen om forenkling af udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder træder i kraft (artikel 10, stk. 2).

Forslaget er fremsat under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 30, stk. 1, litra a) og b), hvoraf det fremgår, at fælles handling vedrørende politisamarbejde omfatter operativt samarbejde mellem de kompetente myndigheder, herunder politi, toldmyndigheder og andre særlige retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne vedrørende forebyggelse, afsløring og efterforskning af kriminelle handlinger (litra a) og indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger, herunder oplysninger som de retshåndhævende myndigheder er i besiddelse af på baggrund af rapporter om mistænkelige finansielle transaktioner, navnlig via Europol, under overholdelse af relevante bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger (litra b)). Forslaget er endvidere fremsat under henvisning til artikel 34, stk. 2, litra c, hvoraf det fremgår, at Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen kan vedtage afgørelser uden, at de dog indebærer nogen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

3. Gældende dansk ret

3.1. Der er hverken inden for politiet eller anklagemyndigheden oprettet specifikke kontorer eller enheder, der har til formål udelukkende eller primært at beskæftige sig med de opgaver, som forslaget vedrører.

Disse opgaver varetages her i landet af flere forskellige myndigheder inden for politi og anklagemyndighed.

3.2. Om videregivelse af fortrolige oplysninger kan finde sted i de af forslaget omfattede tilfælde vil som udgangspunkt bero på de almindelige regler om tavshedspligt.

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

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

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

Ved vurderingen af, om fortrolige oplysninger kan videregives til udenlandske myndigheder, vil der endvidere kunne søges vejledning i forvaltningslovens § 28 (om videregivelse af oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed) og – i det omfang der er tale om edb-behandlede personoplysninger – i reglerne i persondatalovens kapitel 4 (særligt §§ 6-8) og endelig i de i henhold til persondatalovens § 72 udstedte administrative bestemmelser om videregivelse af oplysninger fra politiets registre.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes i den nuværende udformning ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

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

Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Amnesty International samt Institut for Menneskerettigheder.

Rigsadvokaten, der tillige har vedlagt en udtalelse fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, anfører, at han kan støtte, at der oprettes eller udpeges et nationalt kontor for inddrivelse af aktiver som anført i forslagets artikel 1, og at det i givet fald kan overvejes at udpege Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet som nationalt kontor.

Rigsadvokaten anfører videre, at den nærmere form for udveksling af oplysninger, herunder spørgsmålet om grænsefladen til situationer, hvor bistanden antager karakter af gensidig retshjælp, bør overvejes nøje i forbindelse med forhandlingerne om forslaget, idet tilvejebringelse af visse former for oplysninger f.eks. kan forudsætte indhentelse af en retskendelse om edition. Rigsadvokaten henviser i den forbindelse til udtalelsen fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet.

Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet anfører bl.a., at forslaget vedrører et område, hvor der efter hans opfattelse kunne være grund til at inddrage SØK i større omfang end i dag.

Det anføres videre, at forslagets artikel 1 indebærer, at der skal oprettes eller udpeges et nationalt kontor for inddrivelse af aktiver, og at man kan støtte oprettelsen af et sådan kontor. Statsadvokaten bemærker, at et sådan kontor på retshåndhævelsesområdet må betragtes som en naturlig forlængelse af CARIN (the Camden Asset Recovery Inter-Agency Network), som er et netværk med særlig fokus på sporing, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare forhold. Netværket har deltagelse af myndigheder fra EU-lande, enkelte andre lande samt Europol og Eurojust. SØK deltager i dette netværk.

Vedrørende artikel 3 bemærker statsadvokaten, at der lægges op til, at et kontor for inddrivelse af aktiver kan have en administrativ status, og at det for Danmarks vedkommende betyder, at en begæring fra et administrativt kontor om indhentelse af f.eks. bankoplysninger kun kan opfyldes, i det omfang begæringen er støttet på en afgørelse fra en juridisk myndighed i det begærende land.

Generelt om forslaget til rådsafgørelse bemærker statsadvokaten, at det efter hans opfattelse udelukkende vedrører identificering af aktiver, mens tvangsindgreb så som beslaglæggelse og efterfølgende konfiskation fortsat skal behandles efter de gældende regler om gensidig retshjælp i straffesager, og at det efter statsadvokatens opfattelse kunne overvejes, om der burde gives mere tydeligt udtryk for dette, eventuelt i de indledende betragtninger til rådsafgørelsen.

Politifuldmægtigforeningen har anført, at man, ud fra synspunktet om at forbrydelser ikke bør kunne betale sig, og at ingen ved hjælp af landegrænser bør kunne forbedre muligheden for at sikre udbytte, grundlæggende kan støtte forslaget.

Det anføres videre, at Justitsministeriet i det fremsendte grundnotat har peget på nogle problemstillinger omkring danske myndigheders tavshedsforpligtelse på området, og at man i den forbindelse skal henstille, at der, såfremt det aktuelle initiativ måtte føre frem til en rådsafgørelse, fra Justitsministeriets side enten udsendes en selvstændig nærmere vejledning om, i hvilke tilfælde der kan ske udlevering af information, eller at ministeriet supplerer sin vejledning af 12. november 2003 om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats overfor rockeres kriminalitet.

Rigspolitichefen bemærker, at forslagets merværdi i forhold til de allerede fastlagte samarbejdsstrukturer mv. bør afklares, og at afgørelsen i givet fald bør lægge op til, at der udpeges et kontaktpunkt i hvert af medlemslandene med henblik på sporing og identificering af udbytte fra strafbart forhold.

Rigspolitichefen bemærker desuden, at det i øvrigt forudsættes, at samarbejdet gennemføres i overensstemmelse med relevante internationale aftaler mv., herunder EU-retshjælpskonventionen af 29. maj 2000 og tillægsprotokoller af 16. oktober 2001.

Politimesterforeningen anfører, at man er positiv over for samarbejdsordninger mv., der vil kunne medvirke til at effektivisere bekæmpelsen af den grænseoverskridende kriminalitet.

Politidirektøren i København oplyser, at man fuldt ud kan støtte forslaget, der vil medvirke til at effektivisere bekæmpelsen af den grænseoverskridende kriminalitet.

Advokatsamfundet anfører, at formålet med rådsafgørelsen er at gøre bekæmpelsen af organiseret kriminalitet mere effektiv, og at Advokatsamfundet fuldt ud kan tilslutte sig dette formål og generelt er enig i, at det bl.a. bør ske ved at forbedre samarbejdet mellem nationale myndigheder på tværs af landegrænserne. Den del af forslaget, der vedrører samarbejde om udveksling af bedste praksis mellem de forskellige landes inddrivelseskontorer, og som er en videreudvikling af CARIN-samarbejdet, kan Advokatsamfundet derfor tilslutte sig.

Advokatsamfundet bemærker, at rådsafgørelsen går videre, idet der lægges op til, at kontorerne skal udveksle en større kreds af oplysninger, og at ordningen fremtræder mere uformel end en række andre kendte ordninger om udveksling af oplysninger, hvilket der kan være gode grunde til, men at den på nogle punkter synes uklar. Efter Advokatsamfundets opfattelse bør bestræbelserne på at bekæmpe organiseret kriminalitet i videst mulige omfang ske under hensyntagen til borgernes retssikkerhed. Advokatsamfundet finder, at rådsafgørelsen uklare rækkevidde på nuværende tidspunkt gør det vanskeligt at vurdere de retssikkerhedsmæssige konsekvenser.

Det anføres, at det for det første er uklart, hvilke oplysninger rådsafgørelsen giver myndighederne pligt til at videregive. Advokatsamfundet bemærker, at bestemmelsen i forslagets artikel 4, stk. 2, hvorefter landene har pligt til at "lette videregivelsen af relevante oplysninger" er ganske bredt formuleret, og at forslaget til rådsafgørelse og konsekvenserne af dette ville blive mere gennemskueligt, hvis det i en forklarende rapport til afgørelsen blev uddybet, hvilke oplysninger der er tale om, og hvilke der ikke er omfattet.

Det anføres videre, at det for det andet er uklart, hvornår en anmodning om udlevering af oplysninger kan afslås. Det bemærkes, at også bestemmelsen i forslagets artikel 4, stk. 3, hvorefter en anmodning kan afslås, hvis "oplysningerne vil stå i klart misforhold til en fysisk eller juridisk persons ... legitime interesser," er ganske bredt formuleret og indebærer et betydeligt skøn for myndighederne, og at det vil styrke borgernes retsstilling, hvis dette skøn blev underlagt nogle klare retningslinier.

Det anføres for det tredje, at det ikke fremgår klart af høringsmaterialet, hvordan der skal føres kontrol med ordningen, f.eks. kontrol med det ovennævnte skøn og at kontrolproblemet accentueres af, at borgerne formentlig ikke vil være klar over, at der videregives oplysninger om dem. Advokatsamfundet finder, at en kontrol, der alene er baseret på den udøvende myndigheds egen – systeminterne – kontrol, må være utilstrækkelig.

Det anføres for det fjerde, at det er uklart, hvordan den skitserede ordning forholder sig til en række andre gældende ordninger om udveksling af oplysninger, og at det således blot fremgår af artikel 4, stk. 2, at oplysningerne ikke skal videregives, hvis "det er påkrævet med en formel anmodning om bistand til fuldbyrdelse heraf i henhold til gældende aftaler, ordninger eller instrumenter i Den Eu-

ropæiske Union vedrørende gensidig retshjælp eller gensidig anerkendelse af retsafgørelser i straffesager”.

Endelig anføres det, at det fremgår af forslaget artikel 6, stk. 2, at landet, som udleverer oplysninger, kan pålægge begrænsninger og betingelser for anvendelse af oplysningerne, og at også dette rejser retssikkerhedsmæssige spørgsmål vedrørende kontrol med ordningen.

Advokatsamfundet anfører, at man er opmærksom på, at Justitsministeriet muligvis allerede på tidspunktet for Advokatsamfundets høringssvar vil kunne give svar på flere eller alle disse uklarheder, men at svarende imidlertid ikke fremgår af høringsmaterialet, herunder heller ikke af den forklarende rapport til rådsafgørelsen eller af Justitsministeriets grundnotat. Under forbehold for disse uklarheder stiller Advokatsamfundet sig positiv over for forslaget.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater anfører, at man har betænkeligheder ved, at fortrolige oplysninger udveksles uformelt mellem de deltagende lande med den deraf følgende risiko for misbrug.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at det vil være hensigtsmæssigt, at der i afgørelsens artikel 7, som omhandler databeskyttelse – ud over henvisningen til Europarådets bestemmelser – også henvises til Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

6. Nærhedsprincippet

Forslagsstillerne har ikke i forslaget eller den ledsagende note redegjort nærmere for forholdet til nærhedsprincippet.

Regeringen finder på det foreløbige grundlag, at nærhedsprincippet må anses for overholdt, da formålet med forslaget er at sikre en mere effektiv bekæmpelse af den grænseoverskridende kriminalitet ved at indføre en pligt for EU-medlemsstaterne til at etablere særlige enheder, som skal samarbejde om og lette opsporing og beslaglæggelse mv. af udbytte fra strafbart forhold.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget er som nævnt fremsat af Østrig, Belgien og Finland. Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelser om øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet set positiv over for tiltag, der vil kunne medvirke til at effektivisere bekæmpelsen af den grænseoverskridende kriminalitet, og man agter at støtte forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

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

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget tillige med et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 26. januar 2006 og til Folketingets Retsudvalg den 30. januar 2006.