KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.11.2009
KOM(2009)624 endelig

GRØNBOG

om fremskaffelse af bevismateriale i straffesager fra en medlemsstat til en anden og sikring af, at dette bevismateriale kan anerkendes

GRØNBOG

om fremskaffelse af bevismateriale i straffesager fra en medlemsstat til en anden og sikring af, at dette bevismateriale kan anerkendes

1. INDLEDNING

Et af Den Europæiske Unions mål er at bevare og udbygge et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, bl.a. ved at fremme og fremskynde det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne i straffesager. Når det drejer sig om grænseoverskridende kriminalitet, bør den retlige indsats ikke hindres af forskelle mellem medlemsstaternes retssystemer og manglen på gensidig anerkendelse af retsafgørelser. I den forbindelse er det særlig vigtigt at fremme et effektivt samarbejde om fremskaffelse af bevismateriale i straffesager.

Der findes allerede en række instrumenter, som gør det muligt for en medlemsstat at anmode om indsamling af bevismateriale, der kan anerkendes af domstolene, i grænseoverskridende straffesager. Et tættere samarbejde på dette område er afgørende for effektiviteten i forbindelse med strafferetlig efterforskning og straffesager i EU, og Kommissionen har derfor til hensigt at træffe yderligere foranstaltninger for at forbedre dette samarbejde. Formålet med grønbogen er at høre medlemsstaterne og alle berørte aktører om en række spørgsmål, som er relevante i denne sammenhæng.

2. BAGGRUND

Siden Amsterdamtraktaten trådte i kraft, er det i en række dokumenter blevet understreget, at det er nødvendigt at lette indsamlingen af bevismateriale i grænseoverskridende sager og at sikre, at dette bevismateriale kan anerkendes af domstolene.

Ifølge konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors[1] er gensidig anerkendelse hjørnestenen i det retlige samarbejde, og en øget gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme vil sammen med den nødvendige indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen kunne lette samarbejdet mellem myndighederne og fremme den retlige beskyttelse af den enkeltes rettigheder. Det anføres desuden, at princippet om gensidig anerkendelse bør gælde kendelser, der afsiges under straffesagens forberedelse, især når de giver de kompetente myndigheder mulighed for hurtigt at sikre bevismateriale og beslaglægge aktiver, der let kan flyttes, og at bevismateriale, der på lovlig vis er indsamlet af myndighederne i en medlemsstat, bør kunne anerkendes af domstolene i de øvrige medlemsstater under hensyn til de dér gældende regler.

I programmet for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse[2] hedder det, at målet for så vidt angår afgørelser med henblik på tilvejebringelse af bevismateriale er at muliggøre anerkendelse af bevismateriale, forhindre, at det går tabt, og

---

[1] Det Europæiske Råds møde den 15. og 16. oktober 1999, formandskabets konklusioner, SN 200/1/99 REV 1.

[2] Program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager (EFT C 12 af 15.1.2001, s. 10).

lette fuldbyrdelsen af ransagnings- og beslaglæggelseskendelser med henblik på hurtigt at tilvejebringe bevismateriale i straffesager.

I Haagprogrammet[3] anføres det, at det er absolut nødvendigt yderligere at udvikle det retlige samarbejde i straffesager med henblik på en passende opfølgning af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols efterforskning. Det anføres endvidere, at det samlede program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser, som omfatter afgørelser i alle faser af de strafferetlige procedurer, som f.eks. indsamling og anerkendelse af bevismidler, bør suppleres, og at man nærmere bør overveje yderligere forslag i den forbindelse. Ifølge handlingsplanen om gennemførelse af Haagprogrammet[4] skal der også fremsættes et forslag om minimumsstandarder for bevisoptagelse med henblik på gensidig antagelse til realitetsbehandling.

Ifølge Kommissionens meddelelse "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste"[5] skal der bl.a. oprettes et fyldestgørende system for bevisoptagelse i grænseoverskridende sager. I henhold til meddelelsen kræver det, at de eksisterende retlige instrumenter på dette område erstattes af ét nyt instrument. Et sådant instrument, som automatisk anerkendes og kan anvendes overalt i EU, vil fremme et smidigt og hurtigt samarbejde mellem medlemsstaterne. I instrumentet fastsættes gennemførelsesfristen, ligesom årsagerne til en afvisning begrænses mest muligt. Dette instrument kan omfatte regler om elektronisk bevisførelse og en europæisk kendelse om fremstilling af personer for retten under hensyntagen til mulighederne for at afholde videokonferencer. Desuden kan der fastsættes mindstekrav for at lette gensidig antagelse af beviser mellem medlemsstaterne, herunder videnskabelige beviser.

3. DE EKSISTERENDE REGLER FOR FREMSKAFFELSE AF BEVISMATERIALE I STRAFFESAGER

På nuværende tidspunkt er der to forskellige slags regler for fremskaffelse af bevismateriale i straffesager i EU. På den ene side er der en række instrumenter, der er baseret på princippet om gensidig bistand. Der er navnlig tale om den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager[6], suppleret af Schengenaftalen[7], og konventionen om gensidig retshjælp i straffesager[8] og protokollen hertil. På den anden side er der en række instrumenter, der er baseret på princippet om gensidig anerkendelse, herunder navnlig rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse[9]. Instrumenterne om gensidig bistand og protokollerne

---

3 Haagprogrammet: styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union (EUT C 53 af 3.3.2005, s. 1).

4 Rådets og Kommissionens handlingsplan om gennemførelse af Haagprogrammet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union (EUT C 198 af 12.8.2005, s. 1).

5 Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste - KOM(2009) 262.

6 Den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager.

7 Konvention af 19. juni 1990 om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT L 239 af 22.9.2000, s. 19).

8 Konvention af 29. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (EFT C 197 af 12.7.2000, s. 1).

9 Rådets rammeafgørelse af 18. december 2008 om en europæisk bevissikringskendelse med henblik på fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager (EUT L 350 af 30.12.2008, s. 72).

hertil vedrører gensidig bistand generelt, men indeholder også regler om specifikke former for gensidig bistand, såsom aflytning af telekommunikation eller anvendelsen af videokonferencer. Anmodningerne om gensidig bistand skal som hovedregel sendes direkte mellem udstedelsesmyndigheden og fuldbyrdelsesmyndigheden. Medmindre fuldbyrdelsesmyndigheden påberåber sig en relevant grund til at afvise anmodningen, skal den efterkommes så hurtigt som muligt og om muligt inden for de frister, som udstedelsesmyndigheden har angivet. For at sikre, at det fremskaffede bevismateriale kan anerkendes, skal myndighederne i den anmodede stat overholde de formaliteter og procedurer, som myndighederne i den anmodende medlemsstat har anført, medmindre de strider mod de grundlæggende retsprincipper i den anmodede stat.

I rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse anvendes princippet om gensidig anerkendelse på retsafgørelser med henblik på at fremskaffe bevismateriale til brug i straffesager. Der kan udstedes en europæisk bevissikringskendelse med henblik på fremskaffelse af bevismateriale, som allerede findes, og som er direkte tilgængeligt i form af genstande, dokumenter eller data[10]. Den udstedes ved brug af en standardformular og oversættes til et af de officielle sprog i fuldbyrdelsesstaten. Myndighederne i udstedelsesstaten skal sikre sig, at bevismaterialet også ville kunne fremskaffes i henhold til national lovgivning i et tilsvarende tilfælde, og at det ønskede bevismateriale er nødvendigt og proportionalt i forhold til den pågældende retssag. Bevissikringskendelsen skal anerkendes og fuldbyrdes inden for en bestemt frist, medmindre der foreligger en relevant grund til at afvise den. Fuldbyrdelsen af en europæisk bevissikringskendelse vil ikke være underlagt kontrol af dobbelt strafbarhed, hvis det ikke er nødvendigt at foretage ransagning eller beslaglæggelse, eller hvis lovovertrædelsen kan straffes med frihedsstraf på mindst tre år og er opført på en liste over lovovertrædelser i rammeafgørelsen. For at sikre, at det fremskaffede bevismateriale kan anerkendes, er myndighederne i fuldbyrdelsesstaten forpligtet til at overholde de formaliteter og procedurer, som myndighederne i udstedelsesstaten har anført, medmindre de strider mod de grundlæggende retsprincipper i fuldbyrdelsesstaten.

4. FREMTIDSPERSPEKTIVER

4.1. Fremskaffelse af bevismateriale

Som anført ovenfor består de eksisterende regler om fremskaffelse af bevismateriale i straffesager i EU af en række parallelle instrumenter, som er baseret på forskellige grundlæggende principper, nemlig princippet om gensidig bistand og princippet om gensidig

---

Et andet instrument på dette område, som er baseret på princippet om gensidig anerkendelse, er Rådets rammeafgørelse af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale (EUT L 196 af 2.8.2003, s. 45). Anvendelsesområdet for dette instrument er dog begrænset til indefrysning af bevismateriale, der befinder sig i en anden medlemsstat. En efterfølgende overførsel af bevismaterialet mellem de berørte medlemsstater ville være underlagt instrumenterne om gensidig bistand eller rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse.

[10] På grund af dette begrænsede anvendelsesområde kan der ikke udstedes en europæisk bevissikringskendelse med henblik på f.eks. at afhøre mistænkte eller vidner eller fremskaffe oplysninger i realtid, herunder aflytning af kommunikation eller kontrol med bankkonti, da disse former for bevismateriale, skønt de er direkte tilgængelige, ikke allerede eksisterer. Der kan heller ikke udstedes en europæisk bevissikringskendelse med henblik på f.eks. at foretage analyser af eksisterende genstande, dokumenter og data eller fremskaffe materiale fra en persons legeme, såsom DNA-prøver eller fingeraftryk, da disse former for bevismateriale, selv om de allerede eksisterer, ikke er direkte tilgængelige uden yderligere efterforskning eller undersøgelser.

anerkendelse. Det gør det besværligt at anvende reglerne og kan give anledning til forvirring blandt aktørerne inden for retsvæsenet. Det kan også føre til situationer, hvor aktørerne ikke anvender det mest hensigtsmæssige instrument i forbindelse med det ønskede bevismateriale. I sidste ende kan disse faktorer derfor forhindre et effektivt grænseoverskridende samarbejde. De instrumenter, som er baseret på gensidig bistand, kan desuden betragtes som langsomme og ineffektive, da de ikke kræver, at der skal anvendes standardformularer ved udstedelsen af en anmodning om fremskaffelse af bevismateriale, som befinder sig i en anden medlemsstat, eller fastsætter frister for efterkommelse af anmodningen. De instrumenter, som er baseret på gensidig anerkendelse, kan også betragtes som utilfredsstillende, da de kun omfatter specifikke former for bevismateriale, og da de indeholder en lang række grunde til at afvise at fuldbyrde kendelsen.

Som anført i meddelelsen "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste" vil den mest effektive løsning på ovennævnte problemer formodentlig være at erstatte de eksisterende instrumenter om fremskaffelse af bevismateriale i straffesager med ét instrument, som er baseret på princippet om gensidig anerkendelse, og som omfatter alle former for bevismateriale. Sammenlignet med anvendelsesområdet for rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse ville dette nye instrument også omfatte bevismateriale, som, selv om det er direkte tilgængeligt, ikke allerede eksisterer, såsom erklæringer fra mistænkte eller vidner, eller oplysninger, som er fremskaffet i realtid, såsom aflytning af kommunikation eller kontrol med bankkonti. Det ville også omfatte bevismateriale, som, selv om det allerede eksisterer, ikke er direkte tilgængeligt uden yderligere efterforskning eller undersøgelser, såsom analyser af eksisterende genstande, dokumenter eller data eller fremskaffelse af materiale fra en persons legeme, såsom DNA-prøver eller fingeraftryk. Denne høring sigter mod at få bekræftet, at den beskrevne fremgangsmåde er brugbar.

Det må også undersøges, om der skal medtages specifikke regler for bestemte former for bevismateriale i instrumentet. Det har været tilfældet i de nuværende instrumenter om gensidig bistand, som ud over de generelle bestemmelser, der finder anvendelse på alle former for bevismateriale, indeholder detaljerede regler om anmodninger om visse specifikke former for gensidig bistand, såsom aflytning af kommunikation og afhøring ved hjælp af videokonference.

Desuden må det undersøges, om det vil være hensigtsmæssigt at anvende de typiske karakteristika ved instrumenter for gensidig anerkendelse (såsom anvendelsen af kendelser i stedet for anmodninger om bistand, standardformularer for udstedelsen af kendelserne, faste frister for at efterkomme anmodningen og direkte kontakt mellem de kompetente myndigheder) på alle former for bevismateriale. For eksempel er det måske ikke hensigtsmæssigt at indføre standardformularer for afhøring af vidner eller bestemte frister for oprettelse af et fælles efterforskningshold. Desuden er de afvisningsgrunde, som findes i instrumenterne om gensidig anerkendelse, måske ikke længere nødvendige i forbindelse med bevismateriale, som kan fremskaffes uden brug af tvangsforanstaltninger.

Endelig må det undersøges, om det vil være hensigtsmæssigt at supplere et eksisterende eller fremtidigt instrument med ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger. Der kan være tale om initiativer, som sigter mod at øge kendskabet til det eller de pågældende instrumenter blandt aktørerne inden for retsvæsenet, såsom udarbejdelse af retningslinjer eller afholdelse af kurser for aktørerne om anvendelsen af instrumenterne. Der kan også være tale om initiativer, som skal sikre, at instrumentet anvendes korrekt, såsom indførelse af overvågnings- og evalueringssystemer.

4.2. Anerkendelse af bevismateriale

Som anført ovenfor indeholder de eksisterende instrumenter om fremskaffelse af bevismateriale i straffesager allerede regler, der sigter mod at sikre, at bevismateriale, som er fremskaffet fra en anden medlemsstat, kan anerkendes, så man undgår, at bevismaterialet betragtes som uantageligt eller som havende lavere bevisværdi i straffesager i én medlemsstat på grund af den måde, hvorpå det er indsamlet i en anden medlemsstat. Disse regler behandler imidlertid kun spørgsmålet om anerkendelse af bevismateriale på en indirekte måde, da de ikke fastsætter fælles standarder for indsamling af bevismateriale. Der er derfor risiko for, at de eksisterende regler om fremskaffelse af bevismateriale i straffesager kun vil fungere effektivt mellem medlemsstater, der har nogenlunde de samme nationale standarder for indsamling af bevismateriale.

Som anført i meddelelsen "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste" ville den bedste løsning på dette problem formodentlig være, at der vedtages fælles standarder for indsamling af bevismateriale i straffesager. Denne høring sigter også mod at få bekræftet, at den beskrevne fremgangsmåde er brugbar.

Det må også undersøges, om det i bekræftende fald er bedst at vedtage generelle standarder, som gælder for alle former for bevismateriale, eller at vedtage mere specifikke standarder, som er tilpasset til de forskellige former for bevismateriale. I betragtning af karakteristikaene ved de forskellige former for bevismateriale ville førstnævnte løsning være begrænset til at fastlægge generelle principper, mens sidstnævnte løsning ville gøre det muligt at indføre mere specifikke regler om tilnærmelse.

5. SPØRGSMÅL TIL MEDLEMSSTATERNE OG ALLE BERØRTE AKTØRER

For at gøre det muligt for Kommissionen at finde frem til den bedste fremgangsmåde opfordres medlemsstaterne og alle berørte aktører til at besvare følgende spørgsmål:

5.1. Fremskaffelse af bevismateriale

1. Går De i princippet ind for, at de nuværende instrumenter om fremskaffelse af bevismateriale i straffesager erstattes af ét instrument, som er baseret på princippet om gensidig anerkendelse, og som omfatter alle former for bevismateriale, herunder bevismateriale, som ikke allerede eksisterer, eller som ikke er direkte tilgængeligt uden yderligere efterforskning eller undersøgelser? Hvorfor?

2. Mener De, at det er nødvendigt at medtage specifikke regler for visse former for bevismateriale i instrumentet? I bekræftende fald, hvilke? Hvorfor?

3. Mener De, at det er uhensigtsmæssigt at anvende karakteristikaene ved instrumenterne om gensidig anerkendelse på alle former for bevismateriale, herunder bevismateriale, som ikke allerede eksisterer, eller som ikke er direkte tilgængeligt uden yderligere efterforskning eller undersøgelser? I bekræftende fald, hvilke former for bevismateriale fortjener særbehandling? Hvorfor?

4. Mener De, at det vil være nyttigt at supplere instrumentet med ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger? I bekræftende fald, hvilke? Hvorfor?

5. Mener De, at der er andre spørgsmål, som bør tages op? I bekræftende fald, hvilke? Hvorfor?

5.2. Anerkendelse af bevismateriale

6. Går De i princippet ind for, at der indføres fælles standarder for indsamling af bevismateriale? Hvorfor?

7. Ville De foretrække, at der vedtages generelle standarder, som gælder for alle former for bevismateriale, eller at der vedtages mere specifikke standarder, som er tilpasset til de forskellige former for bevismateriale? Hvorfor?

8. Hvis der skal vedtages fælles standarder, hvilke mener De så vil være relevante? Hvorfor?

9. Mener De, at der er andre spørgsmål, som bør tages op? I bekræftende fald, hvilke? Hvorfor?

6. SVARFRIST

Medlemsstaterne og de berørte aktører bedes indsende deres bemærkninger til grønbogen senest den 22. januar 2010. Svarene indsendes til følgende adresse:

Pr. post:
Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Retfærdighed, Frihed og Sikkerhed
Att.: Anders Aagaard
MO59 03/096
1049 Bruxelles
Belgien

Pr. e-mail:
JLS-CRIMINALJUSTICE@ec.europa.eu

Bidragene vil blive offentliggjort på internettet. De opfordres til at læse den særlige erklæring om databeskyttelse, der er knyttet til nærværende høringsdokument, og som forklarer, hvordan Deres personoplysninger og bidrag vil blive behandlet. Erhvervsorganisationer opfordres til at lade sig registrere i Kommissionens register for interesserepræsentanter (http://ec.europa.eu/transparency/regrin). Dette register er oprettet i forbindelse med det europæiske åbenhedsinitiativ for at give Kommissionen og offentligheden oplysninger om interesserepræsentanters målsætninger, finansiering og strukturer.