



**RÅDET FOR  
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 23. juni 2010 (28.06)  
(OR. en)**

---

**Interinstitutionel sag:  
2010/0817 (COD)**

---

**9288/10  
ADD 2**

**COPEN 117  
EUROJUST 49  
EJN 13  
PARLNAT 13  
CODEC 384**

**NOTE**

---

Vedr.: Initiativ fra Kongeriget Belgien, Republikken Bulgarien, Republikken Estland, Kongeriget Spanien, Republikken Østrig, Republikken Slovenien og Kongeriget Sverige med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager  
- Detaljeret analyse

---

Vedlagt følger til delegationerne en detaljeret analyse vedrørende initiativet fra en gruppe medlemsstater til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager.

*Ledsagedokument til*

**Forslag til**

**RÅDETS DIREKTIV**

**om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager**

**DETALJERET ANALYSE**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

INDLEDNING .....	5
1. RESUMÉ .....	6
2. STATUS .....	9
2.1. "Traditionel" gensidig retshjælp .....	9
2.2. "Forbedret" gensidig retshjælp inden for EU .....	10
2.3. Princippet om gensidig anerkendelse - et EU-kendetegn .....	12
3. PROBLEMFORMLERING .....	13
3.1. Fragmentering og kompleksitet i de nuværende retlige rammer .....	14
3.1.1. <i>Det forhold, at konventioner om gensidig retshjælp eksisterer side om side med instrumenter for gensidig anerkendelse</i> .....	14
3.1.2. <i>Kompleksiteten i de nye retlige rammer</i> .....	15
3.2. Fordele ved princippet om gensidig anerkendelse .....	17
3.2.1. <i>"Judicialisering"</i> .....	17
3.2.2. <i>Begrænsede grunde til afslag</i> .....	17
3.2.3. <i>Tidsfrister</i> .....	18
3.3. Behovet for at finde løsninger i forbindelse med indsamling af bevismateriale.....	18
3.3.1. <i>Gensidig anerkendelse på en anderledes måde</i> .....	19
3.3.2. <i>Det foreslåede anvendelsesområde for den nye retlige ramme</i> .....	20
3.3.3. <i>Formålet med den nye retlige ramme: den foranstaltning, der skal fuldbyrdes, og ikke det bevismateriale, der skal indsamles</i> .....	20
4. FORMÅL .....	21
5. POLITIKMULIGHEDER FOR LØSNING AF PROBLEMET .....	22
Mulighed A: Ingen nye foranstaltninger i Den Europæiske Union.....	22
Mulighed B: Vedtagelse af ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger.....	23
Mulighed C: Ophævelse af rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse (tilbage til konventionen om gensidig retshjælp i straffesager) .....	23



	<i>Mulighed D.1.: Begrænset forbedring af den europæiske bevissikringskendelse (EEW II)</i> .....	24
	<i>Mulighed D.2.: Erstatning af alle eksisterende instrumenter med en europæisk efterforskningskendelse af globalt omfang</i> .....	24
6.	KONSEKVENSANALYSE.....	25
6.1.	Politikmulighed A: Ingen nye foranstaltninger i Den Europæiske Union.....	26
6.2.	Politikmulighed B: Ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger .....	28
6.3.	Politikmulighed C: Ophævelse af rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse (tilbage til konventionen om gensidig retshjælp i straffesager).....	29
6.4.	Politikmulighed D: Nye lovgivningsmæssige foranstaltninger .....	31
	<i>Mulighed D.1.: Begrænset forbedring af den europæiske bevissikringskendelse (EEW II)</i> .....	31
	<i>Mulighed D.2.: Erstatning af alle eksisterende instrumenter med en europæisk efterforskningskendelse af globalt omfang</i> .....	33
7.	SAMMENLIGNING AF VALGMULIGHEDER .....	35
7.1.	Sammenfattende oversigt over cost-benefit .....	35
7.2.	Fordele og ulemper ved de forskellige politikmuligheder .....	35
7.3.	Sammenligning af valgmuligheder .....	37
8.	OVERVÅGNING OG EVALUERING .....	38
9.	RETSGRUNDLAG, SUBSIDIARITET, PROPORCIONALITET OG GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER.....	39
9.1.	Retsgrundlag og politisk mandat.....	39
9.2.	Subsidiaritet .....	40
9.3.	Proportionalitet.....	41
9.4.	Grundlæggende rettigheder .....	41
	ENGELSKE AKRONYMER .....	42

## INDLEDNING

Nærværende detaljerede analyse ledsager forslaget til Rådets direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager med henblik på anvendelsen af artikel 5 i protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, hvori det hedder som følger:

*"Udkastene til lovgivningsmæssige retsakter begrundes med hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Ethvert udkast til lovgivningsmæssig retsakt bør indeholde en detaljeret analyse, der gør det muligt at vurdere overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Analysen bør omfatte oplysninger, der gør det muligt at vurdere de finansielle virkninger og, når der er tale om et direktiv, følgerne for den lovgivning, som medlemsstaterne skal iværksætte, herunder eventuelt regional lovgivning. Begrundelsen for at fastslå, at et af Unionens mål bedre kan nås på EU-plan, underbygges af kvalitative og om muligt kvantitative indikatorer. Der skal i udkastene til lovgivningsmæssige retsakter tages hensyn til, at enhver byrde af finansiel eller administrativ art, der pålægges Unionen, nationale regeringer, regionale eller lokale myndigheder, erhvervsdrivende og borgere, skal begrænses mest muligt og stå i rimeligt forhold til det mål, der skal nås".*

## 1. RESUMÉ

Det overordnede formål med denne detaljerede analyse er at vurdere mulighederne for at forbedre mekanismerne for fremskaffelse af bevismateriale på tværs af de indre grænser i Den Europæiske Union. Vi skriver 2010, og situationen kan karakteriseres som utilfredsstillende. Hovedproblemerne er forbundet med det forhold, at den nuværende retlige ramme for indsamling af bevismateriale i straffesager er både fragmenteret og kompleks, og at anvendelsesområdet for princippet om gensidig anerkendelse er begrænset.

I den nuværende situation er de retlige myndigheder nødt til at gøre brug af to forskellige ordninger for at fremskaffe bevismateriale på tværs af indre EU-grænser: på den ene side gensidig retshjælp, på den anden side gensidig anerkendelse. Denne manglende sammenhæng er forårsaget af, at både Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22. juli 2003 om indefrysningsskendelser og Rådets rammeafgørelse 2008/978/RIA af 18. december 2008 om den europæiske bevissikringskendelse har et begrænset anvendelsesområde. Selv om disse instrumenter introducerer princippet om gensidig anerkendelse på bevisoptagelsesområdet, kritiseres de, fordi deres begrænsede anvendelsesområde faktisk komplicerer det internationale samarbejde i stedet for at forenkle det. Derudover har rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse genindført visse grunde til afslag såsom territorialprincippet, som hørte ind under udleveringssystemet og ikke længere fandt anvendelse under den gensidige retshjælpsordning for bevisoptagelse.

De mange instrumenter har medført en fragmenteret tilgang og gjort de retlige myndigheders opgave endnu mere besværlig, hvilket er nøjagtigt det modsatte af det, der var meningen med den gensidige anerkendelse. Denne detaljerede analyse tilstræber at råde bod på dette dødvande ved at fastsætte følgende mål: fremskynde proceduren, sikre, at bevismaterialet kan anerkendes, forenkle proceduren, opretholde optimal beskyttelse af de grundlæggende rettigheder (navnlig proceduremæssige rettigheder), reducere de finansielle omkostninger, øge den gensidige tillid og det gensidige samarbejde mellem medlemsstaterne og bevare de specifikke træk ved de nationale systemer og den tilhørende retskultur.

Dette dokument indeholder forslag om en række politiske valgmuligheder og vurderer dem på basis af deres økonomiske og sociale indvirkning samt deres indvirkning på borgernes grundlæggende rettigheder.

- *Politikmulighed A: Den Europæiske Union træffer ingen nye foranstaltninger*

Denne valgmulighed vil ikke løse det aktuelle problem og vil ikke medføre forenkling af procedurerne. Fragmenteringen vil kun blive forstærket ved at iværksætte rammeafgåelsen om en europæisk bevissikringskendelse i 2011. Da der ikke vil være nogen pligt til at anvende de instrumenter, der er forbundet med gensidig anerkendelse, er det ikke utænkeligt, at embedsmændene kun vil gøre brug af instrumenterne i konventionen om gensidig retshjælp. Endvidere vil denne situation yderligere svække borgernes tillid til både medlemsstaternes kunnen og de europæiske institutioners evne til at træffe passende foranstaltninger for at øge deres sikkerhed.
- *Politikmulighed B: EU vedtager ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger*

Selv om denne valgmulighed vil øge bevidstheden og sikre en hensigtsmæssig gennemførelse af instrumenterne, vil den opretholde den nuværende retlige situation, hvor embedsmændene vil skulle gøre brug af en række forskellige instrumenter vedrørende det retlige samarbejde.
- *Politikmulighed C: Ophævelse af rammeafgåelsen om en europæisk bevissikringskendelse*

Denne politikmulighed indebærer, at EU vil skulle ophæve de eksisterende instrumenter vedrørende gensidig anerkendelse på bevisindsamlingsområdet, og foreslår en fuldstændig genetablering af den gensidige retshjælpsordning. Denne *genoplivning* af konventionen om gensidig retshjælp vil forhindre, at procedurerne for fremskaffelse af bevismateriale kompliceres yderligere ved gennemførelsen af rammeafgåelsen om en europæisk bevissikringskendelse. Imidlertid er der forbundet en række svagheder med ordningen ifølge konventionen om gensidig retshjælp, og denne udvikling vil være i modstrid med tankegangen bag Lissabontraktaten og Stockholmprogrammet.
- *Politikmulighed D: EU træffer nye lovgivningsmæssige foranstaltninger på baggrund af princippet om gensidig anerkendelse*

I politikmulighed D overvejes en udelukkelse af princippet om gensidig anerkendelse som værende forhastet. Sidstnævnte bør betragtes som en holdbar løsning, da den indebærer en fuldstændig judicialisering af proceduren, begrænser grundene til afslag til en udtømmende liste og fastsætter forpligtelser i form af tidsfrister. Ifølge denne politikmulighed foreligger der to hypoteser:

- (1) En begrænset forbedring af den europæiske bevissikringskendelse (EEW-II): Denne valgmulighed har til formål at supplere den eksisterende rammeafgørelse om en europæisk bevissikringskendelse og tilsigter at medtage alle bevistyper i anvendelsesområdet. Selv om ovennævnte rammeafgørelse udgør et fornuftigt udgangspunkt for medtagelse af indsamlingen af alle typer bevismateriale under en samlet retsordning baseret på gensidig anerkendelse har den været genstand for en bølge af kritik. I sammenligning med andre instrumenter til gensidig anerkendelse indeholder rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse nogle få komplekse bestemmelser, og herudover indeholder den en vis grad af regres sammenlignet med andre instrumenter under konventionen om gensidig retshjælp. Endvidere er det sandsynligt, at de medlemsstater, der har opnået ordninger eller undtagelser for så vidt angår EEW-I, vil forsøge at udvide disse privilegier til en bredere vifte af foranstaltninger omfattet af EEW-II.
- (2) Erstatning af alle eksisterende instrumenter med en "europæisk efterforskningskendelse", der dækker alle typer af bevismateriale:

En europæiske efterforskningskendelse vil udbyde et fælles retsgrundlag, der øger retssikkerheden i det samlede system og gør det mindre belastende for embedsmændene ved drastisk at begrænse grundene til afslag og ved at indføre tidsfrister. Fordelen ved at erstatte alle eksisterende instrumenter med et nyt instrument er, at medlemsstaterne ikke længere vil være bundet af allerede eksisterende ordninger eller undtagelser. Det er dog sandsynligt, at forhandlingsprocessen vil være mere end blot en formalitet.

Vurderingen og sammenligningen af mulighederne fører til den konklusion, at valgmulighed D.2. anses for at være den bedste mulighed på grundlag af de mål, som tilsigtes.

Nærværende detaljerede analyse understreger yderligere det nyttige i en samlet mekanisme til overvågning og vurdering af udviklingerne og identificerer en række indikatorer.

Endelig vil retsgrundlaget for en EU-foranstaltning og dens overholdelse af principperne om subsidiaritet og proportionalitet og af de grundlæggende rettigheder blive belyst.

## 2. STATUS

De eksisterende internationale samarbejdsmekanismer vedrørende bevisoptagelse i en anden medlemsstat er mange og meget forskellige. Først og fremmest er dette samarbejde reguleret af Europarådets instrumenter vedrørende gensidig retshjælp, bl.a. den europæiske konvention af 1959 om gensidig retshjælp i straffesager og protokollerne hertil. Derudover har Den Europæiske Union vedtaget instrumenter, der har lettet samarbejdet mellem medlemsstaterne yderligere, især Schengengennemførelseskonventionen af 1990 og EU's konvention af 29. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager og protokollen hertil. Desuden findes der en række mere specifikke instrumenter, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse: Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale og Rådets rammeafgørelse 2008/978/RIA om en europæisk bevissikringskendelse med henblik på fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager.

### 2.1. "Traditionel" gensidig retshjælp

Europarådets konvention fra 1959 om gensidig retshjælp i straffesager<sup>1</sup> (i det følgende benævnt "*1959-konventionen om gensidig retshjælp*") er grundlaget for samarbejdet om bevisoptagelse. Den bestemmer, at retsanmodninger om gensidig retshjælp skal efterkommes i overensstemmelse med den anmodede stats lovgivning. Konventionen blev suppleret med to tillægsprotokoller i 1978<sup>2</sup> og 2001<sup>3</sup>. Trods de fremskridt, som disse instrumenter har medført, er de gældende mekanismer fortsat kendetegnet ved princippet om national suverænitet. Det betyder, at behandlingen af anmodninger om gensidig retshjælp kan være langsom og ineffektiv.

---

<sup>1</sup> Europarådet, European Treaty Series nr. 30.

<sup>2</sup> Europarådet, European Treaty Series nr. 99.

<sup>3</sup> Europarådet, European Treaty Series nr. 182.

Denne bedømmelse kan være berettiget i kraft af samarbejdsmechanismens mange svage punkter:

- anmodningens fremsendelseskanal
- rækkevidden af fakta, der giver anledning til samarbejde
- antallet af grunde til afslag
- manglen på frister
- medlemsstaternes mulighed for at tage forbehold og afgive erklæringer.

## 2.2. "Forbedret" gensidig retshjælp inden for EU

Siden 1970 er udviklingen langsomt gået i retning af en forenkling af systemet for gensidig retshjælp. Konventionen af 19. juni 1990 om gennemførelse af Schengenaf-talen af 14. juni 1985<sup>1</sup> (i det følgende benævnt "1990-Schengenkonventionen") udgør faktisk en del af denne forbedring.

Den indskrænker i artikel 51 medlemsstaternes mulighed for at gøre brug af de forbehold, som 1959-konventionen om gensidig retshjælp foreskriver. Medlemsstaterne må ikke længere stille andre betingelser for efterkommelse af retsanmodninger om ransagning og beslaglæggelse end

- følgende: lovovertrædelsen skal efter begge medlemsstaters lovgivning kunne straffes med frihedsstraf af en varighed på mindst seks måneder, eller den skal efter den ene medlemsstats lovgivning kunne straffes tilsvarende og efter den anden medlemsstats lovgivning kunne betragtes som en overtrædelse, der retsforfølges af de administrative myndigheder, og hvor afgørelsen kan indankes for en domstol, der navnlig har kompetence i straffesager
- efterkommelsen af retsanmodningen skal være i overensstemmelse med den anmodede medlemsstats lovgivning.

---

<sup>1</sup> Konventionen af 19. juni 1990 om gennemførelse af Schengenaf-talen af 14. juni 1985 om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT L 239 af 22.9.2000, s. 19).

EU's konvention af 29. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager<sup>1</sup> (i det følgende benævnt "*EU's 2000-konvention om gensidig retshjælp*") og 2001-protokollen<sup>2</sup> hertil (i det følgende benævnt "*EU's 2001-protokol til konventionen om gensidig retshjælp*") har ligeledes forbedret den gensidige retshjælp medlemsstaterne imellem.

Trods den kendsgerning, at konventionen ikke træder i stedet for de eksisterende instrumenter og heller ikke ophæver de overordnede grunde til afslag, f.eks. medlemsstaternes suverænitet, styrker den ikke desto mindre den gensidige retshjælpsmekanisme. De mest bemærkelsesværdige forbedringer, som denne konvention har medført, er følgende:

- retsanmodninger fremsendes direkte mellem de retlige myndigheder, bortset fra et begrænset antal særtilfælde
- den anmodende stat kan angive formaliteter eller procedurer, der skal følges, og
- konventionen bestemmer, at den anmodede stat skal efterkomme retsanmodningen så hurtigt som muligt.

Konventionen blev senere suppleret med EU's 2001-protokol til konventionen om gensidig retshjælp, der omhandler gensidig retshjælp i banksektoren, og navnlig anmodninger om oplysninger om bankkonti og banktransaktioner. Selv om protokollen holder fast i de kontraherende parters grundlæggende retsprincipper som en grund til afslag, svækker den en række andre grunde, f.eks. bankhemmelighed og overtrædelsens fiskale og politiske karakter.

---

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

<sup>2</sup> Rådets retsakt af 16. oktober 2001 om udarbejdelse i henhold til artikel 34 i traktaten om Den Europæiske Union af protokollen til konventionen af 29. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (EFT C 326 af 21.11.2001, s. 1).

### 2.3. Princippet om gensidig anerkendelse - et EU-kendetegn

Princippet om gensidig anerkendelse, som er et typisk kendetegn for Den Europæiske Union, har siden Det Europæiske Råd i Tammerfors i 1999 været anerkendt som en hjørnesten i det civil- og strafferetlige samarbejde. Gensidig anerkendelse er blevet udformet i flere EU-arbejdsprogrammer, f.eks. programmet fra 2000 for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager<sup>1</sup>, Haagprogrammet fra 2004<sup>2</sup> og Stockholmprogrammet fra 2009<sup>3</sup>, og det er nu indsat i artikel 81, stk. 2, litra a), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Dette princip giver følgende hovedfordele:

- anmodninger fremsendes gennem direkte kontakter mellem retlige myndigheder
- procedurerne er fuldstændigt judicialiserede
- anmodningerne er standardiserede ved hjælp af en enkelt formular
- mængden af fakta, der giver anledning til samarbejde, er udvidet
- grundene til at nægte fuldbyrdelse er begrænsede
- der er fastsat frister for efterkommelse af anmodninger.

Med hensyn til fremskaffelse af bevismateriale er der hidtil vedtaget to instrumenter på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse: Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale<sup>4</sup> (i det følgende benævnt "*rammeafgørelsen om kendelser om indefrysning*") og Rådets rammeafgørelse 2008/978/RIA af 18. december 2008 om en europæisk bevissikringskendelse med henblik på fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager<sup>5</sup> (i det følgende benævnt "*rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse*").

---

<sup>1</sup> EUT C 12 af 15.1.2001, s. 10-22.

<sup>2</sup> EUT C 53 af 3.3.2005, s. 1-14.

<sup>3</sup>

<sup>4</sup> Rådets rammeafgørelse af 22. juli 2003 om gennemførelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale (EUT L 196 af 2.8.2003, s. 45).

<sup>5</sup> 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).

Formålet med denne rammeafgørelse om indefrysningsskendelser er at fastsætte regler, hvorefter en medlemsstat skal anerkende og på sit område fuldbyrde en indefrysningsskendelse afsagt af en retlig myndighed i en anden medlemsstat i forbindelse med en straffesag. Dette instrument finder anvendelse på indefrysningsskendelser, der er afsagt med henblik på sikring af bevismateriale eller efterfølgende konfiskation af formuegoder. Anvendelsesområdet er begrænset til foreløbige foranstaltninger for at forhindre destruktion, ændring, flytning, overførsel eller afhændelse af et bevismiddel. Indefrysningsskendelsen skal derfor ledsages af en efterfølgende anmodning om gensidig retshjælp, når udleveringen af bevismateriale til den udstedende medlemsstat er påkrævet. Som følge heraf vil der komme til at gælde forskellige regler for indfrysning og overførsel af bevismateriale. Det første tilfælde er underkastet gensidig anerkendelse, det andet gensidig bistand.

Rammeafgørelsen om den europæiske bevissikringskendelse er en retsafgørelse udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat med henblik på fremskaffelse af genstande, dokumenter og data fra en anden medlemsstat til brug i straffesager. Anvendelsesområdet for dette instrument er på samme måde begrænset, fordi det kun vedrører allerede eksisterende bevismateriale, og det forudsættes, at udstedelsesmyndigheden kan forelægge en detaljeret beskrivelse af det bevismateriale, den søger efter. Dette betyder, at en stor del af det bevismateriale, der skal indsamles, kan falde uden for den europæiske bevissikringskendelses anvendelsesområde.

I Stockholmprogrammet påpeger Det Europæiske Råd, at man bør arbejde med oprettelsen af et omfattende system for fremskaffelse af bevismateriale i sager med en grænseoverskridende dimension baseret på princippet om gensidig anerkendelse. Det understreger, at der er behov for en ny tilgang, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse, men som også tager hensyn til fleksibiliteten i det traditionelle system for gensidig retshjælp. Desuden finder det, at denne nye model kan have et bredere anvendelsesområde og bør omfatte så mange former for bevismateriale som muligt under hensyn til de relevante foranstaltninger.

### **3. PROBLEMFORMULERING**

Den nuværende situation med hensyn til fremskaffelse af bevismateriale på tværs af de indre grænser i EU er utilfredsstillende. Hovedproblemerne har relation til fragmenteringen og kompleksiteten i de nuværende retlige rammer for fremskaffelse af bevismateriale (punkt 3.1.), mens princippet om gensidig anerkendelse har betydet store fordele i andre sektorer (punkt 3.2.).

Disse problemer vedrører en sektor, der repræsenterer hovedparten af det strafferetlige samarbejde, og som er blevet udvidet i årenes løb. Det er derfor klart, at Den Europæiske Union har kompetence til at træffe foranstaltninger, og at der er behov for løsninger (punkt 3.3.)

### **3.1. Fragmentering og kompleksitet i de nuværende retlige rammer**

Fragmenteringen og kompleksiteten skyldes:

- det forhold, at konventioner om gensidig retshjælp eksisterer side om side med instrumenter for gensidig anerkendelse, og
- kompleksiteten inden for de nye retlige rammer (instrumenter for gensidig anerkendelse).

#### ***3.1.1. Det forhold, at konventioner om gensidig retshjælp eksisterer side om side med instrumenter for gensidig anerkendelse***

I det første instrument, der implementerede princippet om gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser– rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om en europæisk arrestordre og om procedurene for overgivelse mellem medlemsstaterne– besluttede Rådet at erstatte de eksisterende instrumenter med et nyt. Dette var grunden til, at procedurene for udlevering mellem medlemsstaterne ophørte med at eksistere og blev erstattet af den europæiske arrestordre. De retlige myndigheder havde ikke mulighed for at vælge mellem udleveringsproceduren og arrestordren. Hvis en retlig myndighed ønskede en person udleveret, var den eneste mulighed at udstede en arrestordre. Dette bidrog sammen med forbedringerne som følge af den nye ordning til arrestordrens succes, og til at den lige siden begyndelsen har været meget anvendt.

Med hensyn til fremskaffelse af bevismateriale blev der imidlertid valgt en anden løsning.

På dette område eksisterer traditionel gensidig retshjælp og gensidig anerkendelse side om side. Dette betyder, at den udstedende / anmodende myndighed kan beslutte, om der skal anvendes gensidig retshjælp eller gensidig anerkendelse efter forskellige regler og sommetider forskellige kompetente myndigheder.

Denne løsning med to ordninger, der eksisterer side om side, blev foretrukket, fordi bevissikringskendelsen kun omfatter en del af fremskaffelsen af bevismateriale. Dommeren skal kunne anvende den traditionelle gensidige bistand, hvis han f.eks. i samme anmodning ønsker at tilføje bevismateriale, der ikke er omfattet af bevissikringskendelsen, eller hvis han efter en konkret vurdering af det enkelte tilfælde mener, at dette vil lette behandlingen af anmodningen.

En og samme sag kan derfor være omfattet af den ene eller den anden ordning, afhængig af det valg udstedelsesmyndigheden foretager, og det vil få følger for de materielle betingelser, der skal anvendes i den specifikke sag. Der kan rejses tvivl om det berettigede i, at der i én sag anvendes én ordning, mens udstedelsesmyndigheden i en anden tilsvarende sag vælger en anden ordning.

Desuden betyder de to samtidige ordninger, at der føjes endnu et lag til rækken af internationale instrumenter på dette område.

### **3.1.2. Komplexiteten i de nye retlige rammer**

Ud over fragmenteringen af de retlige rammer har de instrumenter til gensidig anerkendelse, der hidtil er blevet vedtaget vedrørende fremskaffelse af bevismateriale, vist sig at være forholdsvis komplekse. Først og fremmest anser embedsmænd Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale for at være for kompliceret, og den anvendes sjældent i praksis<sup>1</sup>. For det andet anses den europæiske bevissikringskendelse, selv om den endnu ikke anvendes i praksis, for at være et svagt instrument, som formentlig vil give anledning til en række vanskeligheder, ikke mindst fordi anvendelsesområdet er for begrænset.

Den europæiske bevissikringskendelse kritiseres bredt, fordi den komplicerer samarbejdet i stedet for at lette det på grund af det begrænsede anvendelsesområde. Den har skabt en ordning, som er mere kompliceret end ordningen med gensidig retshjælp. Retsanmodninger er karakteriseret ved at være fleksible, mens den europæiske bevissikringskendelse opfattes som formalistisk og rigid.

Eksempelvis har den bekræftelsesprocedure, der er omhandlet i artikel 11, stk. 5, og som er i overensstemmelse med målet om at få processen judicialiseret, den negative virkning, at den tilføjer et yderligere proceduremæssigt skridt i nogle medlemsstater, hvor de retlige myndigheder ikke nødvendigvis er kompetente på tidspunktet for indsamlingen af bevismateriale.

---

<sup>1</sup> Svar på spørgeskemaet om evalueringen af instrumenterne til retligt samarbejde i straffesager, det europæiske retlige netværk (dok. 5684/09 EJM 6 COPEN 3 af 26. januar 2009, s. 6).

Det forhold, at den europæiske bevissikringskendelse kun vedrører bevismateriale og ikke foranstaltninger, øger kompleksiteten. Kun allerede eksisterende bevismateriale er omfattet af den europæiske bevissikringskendelse (se artikel 4, stk. 1). Valget af efterforskningsforanstaltning overlades til fuldbyrdelsesmyndigheden, selv om denne myndighed, som ikke har ansvaret for hele sagen, ikke nødvendigvis har tilstrækkeligt kendskab til sagens elementer til at kunne foretage en korrekt evaluering af, hvilke valg der bør træffes.

Denne kompleksitet forværres af, at dette nye instrument kun finder anvendelse på nogle former for foranstaltninger. Det er eksplicit fastsat, at den europæiske bevissikringskendelse ikke kan udstedes for at (artikel 4, stk. 2):

- a) foranstalte samtaler, optage forklaringer eller iværksætte andre former for afhøringer, der involverer mistænkte, vidner, eksperter eller andre parter
- b) foretage legemsundersøgelser eller fremskaffe legemsmateriale eller biometriske data direkte fra en persons legeme, herunder dna-prøver eller fingeraftryk
- c) fremskaffe oplysninger i realtid, herunder aflytning af kommunikationer, skjult overvågning eller kontrol med bankkonti
- d) foretage analyse af eksisterende genstande, dokumenter eller data
- e) fremskaffe kommunikationsdata, der opbevares af leverandører af en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste eller et offentligt kommunikationsnet.

I realiteten er de eneste efterforskningsforanstaltninger, der er omfattet, ransagning og beslaglæggelse samt editionskendelser.

Der er med den europæiske bevissikringskendelse også blevet indført nye grunde til afslag, såsom territorialprincippet, som hørte ind under udleveringssystemet og ikke længere fandt anvendelse under den gensidige retshjælpsordning for bevisoptagelse.

Som følge af kompleksiteten af de nye retlige rammer er det sandsynligt, at den europæiske bevissikringskendelse i praksis kun vil blive anvendt i få tilfælde, og at de manglende erfaringer, når den anvendes, vil skabe vanskeligheder. Dette er grunden til, at embedsmænd ikke anser den europæiske bevissikringskendelse for at være et eksempel til efterfølgelse<sup>1</sup>. Mere generelt er denne situation problematisk, både på grund af arbejdsbyrden for retsembedsmændene og indvirkningen på deres tillid til de europæiske retsregler.

---

<sup>1</sup> G. Vernimmen-Van Tiggelen og Laura Surano, "Analysis of the future of mutual recognition in criminal matters in the European Union", Institute for European Studies, Université Libre de Bruxelles, European Criminal Law Academic network, s.16.

### **3.2. Fordele ved princippet om gensidig anerkendelse**

Selv om de nye instrumenter med hensyn til fremskaffelse af bevismateriale har medført en vis af kompleksitet, bør gensidig anerkendelse foretrækkes frem for fastholdelsen af gensidig retshjælp, fordi sidstnævnte giver en merværdi, navnlig på grund af judicialiseringen, de begrænsede grunde til afvisning og tidsfristerne.

#### ***3.2.1. Judicialisering***

I forbindelse med ordningen vedrørende gensidig retshjælp fuldbyrdes anmodningerne i princippet kun via de centrale myndigheder. Dette princip er imidlertid blevet blødt op i årenes løb inden for rammerne af Den Europæiske Union, men der er stadig mulighed for et statsligt filter.

Gensidig anerkendelse omfatter derimod en fuldstændig judicialisering af proceduren. Den indeholder bestemmelser om direkte fremsendelse mellem de retlige myndigheder, men tillader ikke indgreb fra den udøvende magt, og denne gensidige tillid mellem medlemsstaterne betyder en forenkling og en fremskyndelse af proceduren.

#### ***3.2.2. Begrænsede grunde til afslag***

Den væsentligste svaghed ved gensidig retshjælp er, at den omfatter mange grunde til afslag. Disse grunde giver mulighed for mistillid, der kan besværliggøre eller ligefrem hindre samarbejde, og der er i vid udstrækning mulighed for at udøve skøn. Dette samarbejde er ikke i sig selv obligatorisk, men tilbydes i videst muligt omfang af de kontraherende parter.

I forbindelse med ordningen vedrørende gensidig anerkendelse er fuldbyrdelsen af en udenlandsk retsafgørelse obligatorisk, med mindre en af grundene til afvisning kan gøres gældende, og disse grunde til afvisning er opført på en udtømmende liste og begrænset til objektive juridiske grunde til afvisning af samarbejde. Alle skønsbestemte grunde er i princippet fjernet.

### 3.2.3. Tidsfrister

Normalt er der i ordningen vedrørende gensidig retshjælp ingen forpligtelser i henseende til tidsfrister. I artikel 6, stk. 2, i konventionen fra 1959 om gensidig retshjælp i straffesager hedder det, at *"alle ejendele og originale akter eller dokumenter, som er udleveret i anledning af en retsanmodning, skal af den begærende stat snarest muligt tilbageleveres til den anmodede stat, medmindre denne giver afkald på tilbagesendelsen"*.

Derimod indeholder ordningen om gensidig anerkendelse specifikt angivne tidsfrister. Rådets rammeafgørelser om den europæiske bevissikringskendelse og den europæiske arrestordre fastsætter nemlig flere tidsfrister for anmodninger om fuldbyrdelse og for selve fuldbyrdelsen. Der er behov for at fokusere på tidsfristerne, fordi de letter og fremskynder det retlige samarbejde.

Dette gælder også, selv om der ikke er knyttet reelle sanktioner til en manglende overholdelse af tidsfristerne. Først og fremmest giver fastsættelse af tidsfrister den udstedende myndighed tillid og sikkerhed, fordi den får en idé om, hvor lang tid det vil tage at fuldbyrde dens anmodning, og fordi det tvinger den fuldbyrdende myndighed til at underrette den, hvis det ikke er muligt at overholde tidsfristerne.

### 3.3. Behovet for at finde løsninger i forbindelse med indsamling af bevismateriale

Embedsmænd understreger behovet for at finde løsninger i forbindelse med indsamling af bevismateriale<sup>1</sup> I betragtning af de problemer, der skyldes de retlige rammer, forekommer det passende at sørge for gensidig anerkendelse på en anden måde, og overveje et andet anvendelsesområde, der ikke er så begrænset som i forbindelse med den europæiske bevissikringskendelse.

---

<sup>1</sup> G. Vernimmen-Van Tiggelen og Laura Surano, op. cit., s.10.

### 3.3.1. Gensidig anerkendelse på en anderledes måde

Det forekommer nødvendigt så vidt muligt (om ikke fuldstændigt) at begrænse den periode, hvor den europæiske bevissikringskendelse eksisterer sideløbende med gensidig retshjælp.

Der må ikke blive tale om bare at "reparere" den europæiske bevissikringskendelse ved f.eks. at give den et generelt anvendelsesområde. Løsningen med den europæiske bevissikringskendelse skæmmes af en tilgang, der ikke passer til indsamling af bevismateriale.

Alligevel er det ikke ønskeligt at vende tilbage til gensidig retshjælp. Rent politisk ville det være svært at undgå at give indtryk af, at der sker et tilbageskridt<sup>1</sup>. Desuden fremgår det klart af Lissabontraktaten, at *"det retlige samarbejde i straffesager i Unionen bygger på princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser"*, og at foranstaltningerne skal udformes med henblik på *"at fastlægge regler og procedurer, der skal sikre anerkendelse af alle former for domme og retsafgørelser i hele Unionen"*.

Den gensidige anerkendelse skal derfor ske, fordi det er en fordel for det retlige samarbejde i straffesager, men det skal ske på en anden måde.

De generelle koncepter skal være dem, der kendes fra den gensidige anerkendelse, men med betydelige forbedringer, f.eks. en radikal begrænsning af grundene til afslag, en fuldstændig judicialisering, ophævelse af dobbelt strafbarhed og fastsættelse af tidsfrister. Procedurene skal imidlertid fortsat baseres på smidighed i forbindelse med gensidig retshjælp i straffesager.

Hvis denne kombination skal lykkes, må gensidig anerkendelse som beskrevet i de eksisterende instrumenter ikke anvendes som udgangspunkt. Processen skal vendes om, så den indledes med den nuværende ordning med gensidig retshjælp og bevæger sig hen imod en effektiv, fleksibel gensidig anerkendelse, således som det fremgår af både 1959-konventionen om gensidig retshjælp og EU-konventionen fra 2000 om gensidig retshjælp samt anvendelsen af praktiske instrumenter som f.eks. det europæiske retlige netværk.

---

<sup>1</sup> Den nationale belgiske rapport til "Analysis of the future of mutual recognition in criminal matters in the European Union", op. cit., s. 29.

### ***3.3.2. Det foreslåede anvendelsesområde for den nye retlige ramme***

Som allerede nævnt er hovedproblemet med den europæiske bevissikringskendelse, at anvendelsesområdet er alt for begrænset. Af hensyn til forenklingen ville den ideelle løsning være et fuldstændig generaliseret anvendelsesområde. Denne løsning gør det muligt at undgå den nuværende kritik af den europæiske bevissikringskendelse, idet retsombudsmandene får mulighed for i én enkelt anmodning at dække både ransagningsforanstaltninger (omfattet af den europæiske bevissikringskendelse) og oplysninger om, hvilke personer, der befandt sig på ransagningsstedet (ikke omfattet af den europæiske bevissikringskendelse).

Det ville imidlertid være en fejl at anvende de samme bestemmelser på alle efterforskningsforanstaltninger, da disse kan være af meget forskellig art. Den nuværende fleksibilitet bør fastholdes for de mest følsomme foranstaltninger.

### ***3.3.3. Formålet med den nye retlige ramme: den foranstaltning, der skal fuldbyrdes, og ikke det bevismateriale, der skal indsamles***

Retsanmodninger omfatter efterforskningsforanstaltninger, der giver mulighed for indsamling af bevismateriale. Den europæiske bevissikringskendelse vedrører imidlertid bevismaterialet og ikke den foranstaltning, der skal anvendes for at indsamle det. Dette forudsætter, at udstedelsesmyndigheden allerede ved, hvilket bevismateriale den søger efter. Valget af efterforskningsforanstaltninger overlades til fuldbyrdelsesmyndigheden. Denne tilgang er problematisk, fordi den ikke fuldt ud er i overensstemmelse med princippet om gensidig anerkendelse, da den nationale retsafgørelse, der skal fuldbyrdes, vedrører en foranstaltning og ikke et stykke bevismateriale, og fordi den overlader det til fuldbyrdelsesmyndigheden at undersøge proportionaliteten i forbindelse med den foranstaltning, der anmodes om.

Det bør dog anføres, at retsanmodninger let kan omfatte foranstaltningen, fordi grundene til afslag er af en sådan karakter, at de giver en stor skønsmargen til den myndighed, der modtager anmodningen.

#### 4. FORMÅL

Det overordnede mål er at **forbedre mulighederne for, at sandheden kommer frem i forbindelse med straffesager**, der går på tværs af grænserne. Dette generelle mål tjener målet om at oprette et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Behovet for at forbedre mulighederne for, at sandheden kommer frem i straffesager, er en konstant udfordring i forhold til de strafferetlige systemers effektivitet og kvalitet. Det er afgørende i forbindelse med forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt i forbindelse med beskyttelse af tiltalte. Mere overordnet er det et vigtigt element, der styrker borgernes tillid til deres nationale system og EU's regler: det omfatter tillid til systemets evne til at forebygge kriminalitet og straffe lovovertræderne og tillid til, at personer, der tiltales uretmæssigt, bliver renset.

Det overordnede mål består af mere specifikke mål, der er relevante for dette instrument:

1. Kortere sagsbehandling: en hurtig afgørelse i straffesager er et nøgleelement i forbindelse med systemets effektivitet og kvalitet. Det kræver tid at sørge for, at retfærdigheden sker fyldest, men man er nødt til at undgå unødvendige forsinkelser, da de har en negativ effekt på bevismaterialets kvalitet. Desuden har enhver, der er tiltalt, ret til at blive stillet for retten inden for en rimelig frist.
2. Sikring af bevismaterialets antagelighed: bevismateriale kan i sagens natur kun bruges i en sag, hvis det kan antages i retten. Indsamling af bevismateriale i en anden stat rejser specifikke problemer i den forbindelse, idet reglerne for antagelighed og indsamling af bevismateriale ofte er forskellige i den anmodende, udstedende stat og den anmodede stat, fuldbyrdelses-staten.
3. Forenkling af proceduren: da antallet af grænseoverskridende sager i EU er stigende, er det vigtigt, at retsmyndighederne i hele EU kan samarbejde efter enkle procedurer. Procedurekravene skal begrænses til et absolut minimum, da en for stor byrde ofte betyder, at de retlige myndigheder afholder sig fra at samarbejde med hinanden.
4. Bibeholdelse af et højt niveau af beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, navnlig de proceduremæssige rettigheder: den kendsgerning, at en sag eventuelt omfatter indsamling af bevismateriale i en anden medlemsstat, bør ikke berøre de involverede personers rettigheder, navnlig retten til en retfærdig rettergang.

5. Reduktion af de finansielle omkostninger.
6. Øget gensidig tillid og samarbejde mellem medlemsstaterne.
7. Bevarelse af de nationale systemers særtræk og retskultur: den del af systemet, der står for bevisindsamlingen, er blandt dem, hvor der er størst forskel på de nationale systemer, og disse forskelle er ofte dybt forankret i retskulturen og den pågældende medlemsstats historie. Det er afgørende at få forbedret samarbejdet på bevisindsamlingsområdet uden at røre ved de nationale systemers grundlæggende aspekter og forskelligheder.

## 5. POLITIKMULIGHEDER FOR LØSNING AF PROBLEMET

### **Mulighed A: Ingen nye foranstaltninger i Den Europæiske Union**

Denne valgmulighed indebærer, at EU ikke træffer nogen nye foranstaltninger (lovgivningsmæssige, ikke-lovgivningsmæssige, finansiel støtte) for at løse det aktuelle problem. Den nuværende retsordning vil blive bibeholdt, og som tidligere nævnt vil instrumenter for gensidig anerkendelse fortsat eksistere side om side med instrumenter, der bygger på gensidig retshjælp. I en sådan situation vil embedsmændene skulle gøre brug af forskellige typer instrumenter i forbindelse med forskellige aspekter af den samme sag (f.eks. en europæisk bevissikringskendelse til indsamling af dokumenter og en anmodning om gensidig retshjælp i forbindelse med vidneudsagn). Da der ikke er krav om anvendelse af instrumenter for gensidig anerkendelse, er der en mulighed for, at embedsmændene kun vil gøre brug af instrumenter for gensidig retshjælp<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dette er allerede set med rammeafgørelsen om en indefrysningsskendelse og kan også forventes i forbindelse med den europæiske bevissikringskendelse.

## **Mulighed B: Vedtagelse af ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger**

Denne valgmulighed indebærer, at EU ikke træffer nogen lovgivningsmæssige foranstaltninger, men i stedet vedtager ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger

- for at øge bevidstgørelsen, f.eks. ved at sørge for uddannelse af embedsmænd
- for at øge den gensidige forståelse, f.eks. ved at udarbejde en håndbog eller nationale emneblade
- for at sikre korrekt gennemførelse af instrumenterne for gensidig anerkendelse, f.eks. ved at fastlægge et evalueringssystem.

Denne mulighed indebærer, at man fastholder den nuværende retlige situation, hvor embedsmændene vil skulle gøre brug af en række forskellige samarbejdsinstrumenter for at fremskaffe bevis-materiale fra andre medlemsstater.

## **Mulighed C: Ophævelse af rammeafgårelsen om en europæisk bevissikringskendelse (tilbage til konventionen om gensidig retshjælp i straffesager)**

Denne valgmulighed indebærer, at EU vil skulle ophæve de eksisterende instrumenter, der bygger på gensidig anerkendelse på bevisindsamlingsområdet, navnlig rammeafgårelsen om en europæisk bevissikringskendelse. Samarbejdet på dette område vil i Den Europæiske Union blive reguleret af de eksisterende instrumenter for gensidig retshjælp (Europarådets konvention af 1959 om gensidig retshjælp og protokollerne hertil, 1990-Schengenkonventionen og EU's 2000-konvention om gensidig retshjælp og protokollen hertil).

De eksisterende instrumenter, der bygger på gensidig anerkendelse, er ikke tilfredsstillende og er blevet kritiseret for nogle gange at øge vanskelighederne sammenlignet med gensidig retshjælp. Rammeafgårelsen om en europæisk bevissikringskendelse finder f.eks. kun anvendelse på visse typer af bevismateriale (allerede eksisterende bevismateriale, som der er direkte adgang til), den har tilføjet nye grunde til afslag (f.eks. territorialitet), og den er mere formalistisk (bekræftelsesprocedure). Denne valgmulighed vil betyde, at gensidig retshjælp genindføres som den retlige samarbejdsordning mellem medlemsstaterne.

## **Mulighed D: Nye foranstaltninger i Den Europæiske Union**

Denne valgmulighed indebærer, at EU vil skulle forbedre de eksisterende retlige rammer, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse, hvilket vil give mulighed for et hurtigere og mere effektivt samarbejde. De største fordele ved princippet om gensidig anerkendelse er:

- standardisering (anvendelse af en enkelt formular, der ikke skal oversættes)
- faste frister for anerkendelse og efterkommelse af anmodningen
- minimumsbeskyttelse
- begrænsede grunde til afslag.

### ***Mulighed D.1.: Begrænset forbedring af den europæiske bevissikringskendelse (EEW II)***

Formålet med denne valgmulighed vil være at supplere de eksisterende instrumenter for gensidig anerkendelse, navnlig rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse. Vedtagelsen af et nyt instrument (EEW II) vil kunne dække alle typer af bevismateriale.

Sådanne forbedrede retlige rammer vil erstatte den gensidige retshjælpsordning i Den Europæiske Union.

### ***Mulighed D.2.: Erstatning af alle eksisterende instrumenter med en europæisk efterforskningskendelse af globalt omfang***

Denne valgmulighed vil indebære vedtagelse af et nyt retligt instrument ("den europæiske efterforskningskendelse"), der vil give ét enkelt retsgrundlag for fuldbyrdelse af alle typer af efterforskningsmæssige foranstaltninger i hele Den Europæiske Union og erstatte de eksisterende instrumenter (såvel for gensidig retshjælp som for gensidig anerkendelse).

På grund af ovennævnte svagheder ved de eksisterende instrumenter for gensidig anerkendelse vil den europæiske efterforskningskendelse give mulighed for en ny tilgang baseret på gensidig anerkendelse, der i højere grad vil fokusere på den foranstaltning, der skal fuldbyrdes, og ikke så meget på det bevismateriale, der skal indsamles. Den europæiske efterforskningskendelse vil medføre en drastisk begrænsning af grundene til afslag og sørge for fastsættelse af specifikke tidsfrister. Med hensyn til de mest følsomme foranstaltninger vil man med den europæiske efterforskningskendelse bibeholde den fleksibilitet, der ligger i gensidig retshjælp.

Den europæiske efterforskningskendelse vil desuden give et enkelt retsgrundlag, der øger retssikkerheden i det samlede system og gør det mindre byrdefuldt for embedsmændene.

## 6. KONSEKVENSANALYSE

Effekten af de enkelte politiske løsningsmodeller måles nedenfor i forhold til den betydning, de vil have på specifikke områder, der hører ind under **økonomiske, sociale og grundlæggende rettigheder**. Målet med analysen er at give klare oplysninger, der kan fungere som grundlag for en sammenligning af mulighederne og i forhold til status quo og rangordne dem i forhold til de identificerede mål.

Den **økonomiske indvirkning** består i de omkostninger, der påløber (dvs. menneskelige og infrastrukturmæssige omkostninger, samfinansiering af projekter, fuldbyrdesomkostninger...) i forbindelse med gennemførelse af politikken. I den forbindelse bør man overveje, hvilke konsekvenser forslaget vil kunne få for de offentlige udgifter, men også hvilke fordele foranstaltningen vil medføre på mellemlang og lang sigt.

Den **sociale indvirkning** vurderes først og fremmest som forsvarlig retspleje (effekten på den offentlige forvaltnings ansvarsområder), borgernes tillid til staten og de europæiske institutioner for så vidt angår kriminalitetsbekæmpelse og garanti af sikkerheden og endelig, i hvor høj grad de imødekommer embedsmændenes forventninger.

Indvirkningen på de **grundlæggende rettigheder** vil også skulle vurderes, fordi EU-foranstaltningen nødvendigvis skal være forenelig med chartret om grundlæggende rettigheder. Selvfølgelig om alle de nedenfor beskrevne politiske løsninger overholder de grundlæggende rettigheder, vil nogle af dem alligevel have en positiv eller negativ effekt på visse rettigheder, der i denne analyse er identificeret som:

- retten til sikkerhed og frihed (kapitel II: frihedsrettigheder)
- retten til god forvaltning (kapitel V: borgerrettigheder).

Oversigt over symboler: "-" anvendes for omkostninger og "+" for udbytte

Lav intensitet	- / +
Medium intensitet	-- / ++
Høj intensitet	--- / +++
Ingen effekt	0

### 6.1. Politikmulighed A: Ingen nye foranstaltninger i Den Europæiske Union

Denne løsningsmodel vil ikke løse det aktuelle problem og vil ikke medføre den forenkling af procedurene, som god retspleje og de retlige myndigheder efterlyser<sup>1</sup>. Denne løsning forventes ikke at have nogen positiv effekt, snarere tværtimod. Den aktuelle udvikling i retning af større usikkerhed og kompleksitet har svækket forbedringen af det retlige samarbejde i straffesager gennem gensidig anerkendelse inden for EU og oprettelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Som tidligere nævnt skyldes det største kritikpunkt fragmenteringen og kompleksiteten i forbindelse med de mange forskellige instrumenter, der bygger på gensidig anerkendelse. Denne situation vil kun blive forværret, når rammeafgåelsen om en europæisk bevissikringskendelse gennemføres i 2011. Hvor indførelsen af princippet om gensidig anerkendelse på udleveringsområdet i form af den europæiske arrestordre var en succeshistorie, har dette ikke været tilfældet på bevisoptagelsesområdet. Forskellen mellem de to ovennævnte situationer kan forklares med, at den gensidige anerkendelsesordning for udleveringsspørgsmålets vedkommende helt har erstattet den gensidige retshjælpsordning. I modsætning hertil vil de to ordninger fortsat eksistere side om side på bevisoptagelsesområdet: den udstedende, anmodende myndighed har lejlighedsvis mulighed for at vælge at

---

<sup>1</sup> Generel rapport om seminaret "Det retlige samarbejde: fra embedsmændenes forventninger til EU's lovgivningspolitik" (i anledning af tiårsdagen for det europæiske retlige netværk i straffesager) (dok. 5682/09 EJM 5 COPEN 16).

anvende gensidig retshjælp eller gensidig anerkendelse med forskellige gældende regler og til tider også forskellige kompetente myndigheder. Fragmenteringen øges, fordi den europæiske bevissikringskendelse kun omfatter visse bevistyper og eksisterer side om side med instrumenter, der bygger på gensidig retshjælp. Embedsmændene vil skulle anvende forskellige typer instrumenter i forbindelse med forskellige aspekter i samme sag: f.eks. vil der skulle anvendes en europæisk bevissikringskendelse til at indsamle dokumenter og en anmodning om gensidig retshjælp i forbindelse med vidneudsagn. På grund af muligheden for at gøre brug af gensidig retshjælp til at fremskaffe genstande, dokumenter og data, der falder ind under anvendelsesområdet for rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse, hvis de udgør en del af en bredere anmodning om retshjælp, eller udstedelsesmyndigheden i den pågældende sag mener, at dette vil lette samarbejdet med fuldbyrdsstaten (artikel 21 i rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse), kan man frygte, at den aldrig vil blive anvendt af embedsmændene, hvilket allerede er tilfældet med rammeafgørelsen om en indefrysningsskendelse<sup>1</sup>. Denne situation, som helt og holdent bør undgås, vil yderligere svække borgernes tillid til både medlemsstaternes kunnen og de europæiske institutioners evne til at træffe passende foranstaltninger for at øge deres sikkerhed.

Denne løsningsmodel medfører ikke nogen synlige eller målbare økonomiske konsekvenser, men en sådan bevarelse af status quo vil på mellemlang og lang sigt få en negativ økonomisk effekt på grund af omstruktureringen af de forskellige medlemsstaters retlige myndigheder og det tids- og ressourcspild, som gennemførelse af rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse vil betyde, hvor den burde have medført, at det retlige samarbejde i straffesager foregik hurtigere og mere effektivt<sup>2</sup>.

Med hensyn til de sociale konsekvenser vil denne løsningsmodel med tiden kunne føre til manglende tillid mellem EU-medlemsstaterne, hvilket kan betyde, at der udvikles forskellig praksis i forbindelse med fremskaffelse af beviser. Denne udvikling er stik imod de mål, Den Europæiske Unions har.

Endelig er konsekvenserne for de grundlæggende rettigheder negative. Grundet de forskellige nævnte vanskeligheder vil en manglende indsats for at forbedre den aktuelle situation skade borgernes ret til god forvaltning og til sikkerhed og frihed, idet manglende organisation i de kompetente myndigheder vil svække kriminalitetsbekæmpelsen og dermed borgernes ret til at leve i et samfund med et højt sikkerhedsniveau.

---

<sup>1</sup> Jf. svar på spørgeskema fra det europæiske retlige netværk, op. cit.

<sup>2</sup> KOM(2003) 688 endelig, s. 2.

## 6.2. Politikmulighed B: Ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger

Denne løsningsmodel, der kun omfatter ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, har ikke nogen præcist målbar økonomisk indvirkning. Hvis der vedtages henstillinger, er det vanskeligt at bedømme, hvad det økonomisk vil betyde for de nationale budgetter, fordi dette helt og holdent afhænger af, hvilke metoder de enkelte medlemsstater vælger at vedtage for at efterkomme dem. De finansielle omkostninger i forbindelse med indførelsen af sådanne foranstaltninger kan dog ventes at være moderate.

Denne løsningsmodel kan have en vis social effekt, idet der navnlig vil ske en forbedring i den retlige samarbejdspraksis efter gennemførelsen af rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse. Af ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger kan nævnes uddannelse eller udarbejdelse af en håndbog eller af nationale emneblade.

Konsekvenserne for de grundlæggende rettigheder er vanskelige at vurdere. Selv om en vis forbedring kan ventes, når der træffes ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, er der dog fortsat en vis usikkerhed med hensyn til den egentlige positive effekt på de grundlæggende rettigheder.

→ *Positiv effekt:*

Ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, bl.a. uddannelse inden for retsvæsenet eller udarbejdelse af en håndbog eller af nationale emneblade, kan medføre mærkbare forbedringer. På dette område kunne det være overordentlig interessant for embedsmændene at vide, hvilke procedurer den enkelte medlemsstat anvender til den enkelte bevistype. En samling af nationale emneblade eller en håndbog ville i høj grad lette de retlige myndigheders arbejde. De ville ikke længere i hver enkelt sag skulle spilde tid på at finde ud af, hvilke procedurer den anmodede medlemsstat følger. Udarbejdelse af nationale emneblade kunne også tilskynde medlemsstaterne til at reflektere over og eventuelt harmonisere deres egen nationale praksis.

Udveksling af god praksis og vedtagelse af henstillinger er andre muligheder, der kan give en vis grad af harmonisering af procedurerne for den enkelte bevistype blandt de kompetente myndigheder i EU.

→ *Negativ effekt:*

Udarbejdelsen af en håndbog - som man har set det med håndbogen i forbindelse med den europæiske arrestordre - er en krævende opgave. Hvis den skal være anvendelig og praktisk, må den ikke være for kompliceret, men skal alligevel være omfattende. I og med at hver medlemsstat har en intern praksis, der potentielt videreudvikles, vil en sådan type håndbog måske ikke opfylde embedsmændenes forventninger.

Nationale emneblade kræver god koordinering blandt de kompetente instanser i den enkelte medlemsstat, fordi en stats interne praksis kan variere afhængigt af, hvilken kompetent myndighed der har ansvaret for sagen. Sker dette ikke, vil de nationale emneblade miste deres anvendelighed. Desuden er ajourføringen af sådanne nationale emneblade meget byrdefuld og kræver, at medlemsstaterne jævnligt beskæftiger sig med dem. Vanskelighederne ved en sådan ajourføring sås allerede med det retlige netværks belgiske emneblad. Endelig bliver ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger såsom henstillinger generelt kun sjældent gennemført. Gennemførelsesniveauet afhænger alene af den enkelte medlemsstats velvilje.

Målet om yderligere at forbedre de eksisterende retlige rammer kan ikke nås med denne løsningsmodel. De beskedne fordele, som denne mulighed giver, er ikke tilstrækkelige til at undgå den splittelse og usikkerhed, der forventes at komme efter gennemførelsen af rammeafgårelsen om en europæisk bevissikringskendelse.

### **6.3. Politikmulighed C: Ophævelse af rammeafgårelsen om en europæisk bevissikringskendelse (tilbage til konventionen om gensidig retshjælp i straffesager)**

Denne politikmulighed indebærer, at EU vil skulle ophæve de eksisterende instrumenter, der bygger på gensidig anerkendelse på bevisindsamlingsområdet, især rammeafgårelsen om en europæisk bevissikringskendelse.

For så vidt angår den økonomiske effekt har denne løsningsmodel afgørende betydning. Gennemførelsen af rammeafgårelsen om en europæisk bevissikringskendelse (frist den 19. januar 2011) vil blive suspenderet af medlemsstaterne, hvilket vil reducere omkostningerne og det administrative

arbejde. Situationen vil forblive den samme som før, og system vil fortsat fungere, som det gør i øjeblikket. Men som det er forklaret i begrundelsen til den europæiske bevissikringskendelse i Kommissionens forslag<sup>1</sup>, er situationen ikke tilfredsstillende, og der er behov for en forbedring af de retlige rammer. Samarbejdet på bevisoptagelsesområdet er langsommeligt og ineffektivt, fordi der gøres brug af de traditionelle procedurer fra gensidig retshjælp, selv med de forbedringer, som EU's 2000-konvention om gensidig retshjælp og 2001-protokollen hertil har bibragt. Forskellene mellem de nationale lovgivninger hindrer ligeledes et godt samarbejde. Derfor vil manglende forbedring af de retlige rammer på mellemlang og lang sigt få en mærkbar negativ effekt.

Vender man tilbage til gensidig retshjælp, vil det få en signifikant social effekt. Med Lissabontraktatens ikrafttræden og den nylige vedtagelse af Stockholmprogrammet - der begge knæsætter princippet om gensidig anerkendelse - vil det signal, der sendes til borgerne og embedsmændene i høj grad være selvmodsige og ikke svare til det politiske mandat, som Det Europæiske Råd gav i december 2009.

Effekten på de grundlæggende rettigheder er vanskelig at vurdere: der vil ikke blive tale om et superkomplekst scenarie, men de svage punkter ved den nuværende situation vil bestå, og den vil ikke blive bedre med ophævelsen af rammeafgåelsen om en europæisk bevissikringskendelse.

→ *Positiv effekt:*

Hvis man lader alt være uændret, vil det have en positiv effekt, idet procedurerne for fremskaffelse af bevismateriale ikke bliver kompliceret yderligere ved gennemførelsen af rammeafgåelsen om en europæisk bevissikringskendelse. De veletablerede regler vil fortsat finde anvendelse, og denne *genoplivning* af den gensidige retshjælp har betydelige fordele: det er nogle generelle rammer, der giver mulighed for et vidtrækkende, fleksibelt samarbejde, hvis de involverede myndigheder indvilliger heri, og den gensidige retshjælp finder desuden anvendelse på samtlige efterforskningsforanstaltninger uden krav om eksisterende bevismateriale som sådan.

---

<sup>1</sup> KOM(2003) 688 endelig, s. 4, punkt 15 og følgende.

→ *Negativ effekt:*

Lissabontraktatens ikrafttræden forankrer den videre udvikling af det retlige samarbejde på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse. Stockholmprogrammet kræver ophævelse af rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse og opfordrer til at erstatte den med et samlet instrument, der bygger på gensidig anerkendelse. Denne vigtige politiske opfordring vil gøre det vanskeligt at ophæve rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse uden en samtidig deponering af et samlet instrument om fremskaffelse af bevismateriale.

En tilbagevenden til den tidligere traditionelle gensidige retshjælp forekommer ikke tilrådeligt.

Desuden har gensidig retshjælp nogle vigtige svage punkter:

- der findes talrige grunde til afslag, hovedsagelig spørgsmål vedrørende "den offentlige orden": dette vækker "mistillid" eller "uvilje", der kan besværliggøre eller ligefrem hindre samarbejde
- der er mulighed for et regeringsfilter, også selv om det sjældent bruges i praksis
- der mangler fastsatte frister
- kravet om dobbelt strafbarhed er tilladt for ransagnings- og beslaglæggelsesforanstaltninger (og for eksempel indgribende foranstaltninger)

I begrundelsen for sit forslag om en europæisk bevissikringskendelse påpegede Kommissionen også, at der er behov for visse forbedringer på dette område, og mindede om konklusionerne af den første evaluering af gensidig retshjælp i straffesager<sup>1</sup>, der fulgte efter bemærkninger og kritik fra forskellige kilder.

#### **6.4. Politikmulighed D: Nye lovgivningsmæssige foranstaltninger**

##### ***Mulighed D.1.: Begrænset forbedring af den europæiske bevissikringskendelse (EEW II)***

Denne politikmulighed har til formål at supplere den eksisterende rammeafgørelse om en europæisk bevissikringskendelse og tilsigter at medtage alle bevistyper i anvendelsesområdet.

---

<sup>1</sup> EFT C 216 af 1.8.2001.

Den økonomiske indvirkning er betydelig: den betragtelige forbedring, som denne valgmulighed indebærer for samarbejdet mellem medlemsstater om fremskaffelse af bevismateriale, vil i den indledende gennemførelsesfase pålægge en øget finansiel byrde. Uddannelse og omorganisering af de kompetente myndigheder i begyndelsen af gennemførelsesprocessen vil ganske rigtigt kræve en investering. Men på den anden side kan det på mellemlang og lang sigt forventes, at procedurene for fremskaffelse af bevismateriale i andre lande vil være hurtigere og mindre omstændelige og som følge heraf vil føre til kortere straffesager. De økonomiske fordele vil formentlig langt overstige de forventede omkostninger.

For så vidt angår sociale og grundlæggende rettigheder vil denne valgmulighed have en positiv virkning. Forenkling af de retlige rammer vil føre til bedre retspleje og vil styrke borgernes og embedsmændenes tillid til statens og de europæiske institutioners evne til bekæmpelse af kriminalitet.

→ *Positiv effekt:*

Rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse udgør et udgangspunkt for medtagelse af indsamlingen af alle typer bevismateriale under en samlet retsordning. En anden positiv effekt er, at de retlige rammer forenes, og som følge heraf en forenkling af de procedurer, der udelukkende bygger på princippet om gensidig anerkendelse.

→ *Negativ effekt:*

Rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse er blevet kritiseret. Forhandlingerne om dette instrument har været lange og svære. Instrumentet indeholder nogle komplekse bestemmelser i sammenligning med andre instrumenter til gensidig anerkendelse (bekræftelsesprocedure) og der er en grad af regres sammenlignet med instrumenterne under konventionen om gensidig retshjælp (indførelse af territorialitetsbestemmelsen). Der er alvorlig risiko for, at de vanskeligheder, der viste sig i forhandlingerne om den europæiske bevissikringskendelse (EEW I) vil vise sig igen eller vokse under de nye forhandlingerne om EEW II. Det er sandsynligt, at de medlemsstater, der har opnået ordninger, undtagelser med hensyn til EEW I, som kun omfatter enkle typer bevismateriale, vil anmode om de samme ordninger, undtagelser med hensyn til de mere følsomme foranstaltninger, der vil være omfattet af EEW II (ekspertise, aflytning af telekommunikation...). Hvis denne

politikmulighed vælges, vil overgangsperioden (fra gennemførelsen af EEW I i januar 2011 til den fuldstændige gennemførelse af EEW II) være en meget vanskelig periode, og det kan frygtes, at der hverken kan ventes egentlig fremgang eller forenkling. Til sidst, hvis EEW II kun vil supplere og ikke helt erstatte EEW I, kommer der ingen løsning på risikoen for opsplitning af de retlige rammer, og det er netop af betydning for embedsmændene. Der vil stadig skulles indgives flere anmodninger afhængig af arten af det anmodede dokument.

***Mulighed D.2.: Erstatning af alle eksisterende instrumenter med en europæisk efterforskningskendelse af globalt omfang***

Denne mulighed ville indebære vedtagelse af et nyt retligt instrument ("den europæiske efterforskningskendelse"), hvilket ville give ét enkelt retsgrundlag for fuldbyrdelse af alle typer af efterforskningsmæssige foranstaltninger i hele Den Europæiske Union og erstatte alle de eksisterende instrumenter (såvel for gensidig retshjælp som for gensidig anerkendelse).

Denne politikmulighed har en betydelig økonomisk effekt: Erstatning af alle eksisterende instrumenter vil i den indledende gennemførelsesfase pålægge en øget finansiel byrde på samarbejdet mellem medlemsstater om fremskaffelse af bevismateriale. Nye retlige rammer vil skulle gennemføres af embedsmændene, som vil blive uddannet i dette. Omorganisering i begyndelsen af gennemførelsesprocessen vil medføre udgifter, men til gengæld vil lettere, hurtigere og mere sammenhængende procedurer til fremskaffelse af bevismateriale erstatte de nuværende, mere komplekse rammer. De økonomiske fordele på mellemlang og lang sigt ved hjælp af et smidigt samarbejde mellem medlemsstaterne og kortere straffesager vil formentlig langt overstige udgifterne.

For så vidt angår sociale og grundlæggende rettigheder vil denne valgmulighed have en positiv virkning. De retlige rammer vil svare til embedsmændenes forventninger. Det vil også imødekomme borgernes ønske om at blive beskyttet og om at kriminaliteten bekæmpes. Endelig kan det forhold, at medlemsstaterne og de europæiske institutioner er i stand til at evaluere deres politikker og instrumenter og om nødvendigt ændre dem, ses som et tegn på modenhed og evne til god forvaltning.

→ *Positiv effekt:*

For det første bliver erstatning af den eksisterende retsordning vedrørende fremskaffelse af bevismateriale i straffesager ved hjælp af et enkelt instrument, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse og omfatter alle typer bevismateriale, præsenteret som den mest effektive løsning til forenkling af den retlige ramme for fremskaffelse af bevismateriale.

At begynde helt forfra vil have en vis positiv effekt, fordi medlemsstaterne ikke længere vil være bundet af allerede eksisterende ordninger eller undtagelser på dette område.

Denne mulighed kan være et svar på den kritik, der har været fremsat af både gensidig retshjælp og gensidig anerkendelse i den europæiske bevissikringskendelse:

- gensidig retshjælp: talrige grunde til afslag, stadig mulighed for et regeringsfilter, ingen forpligtelser i henseende til tidsfrister for gennemførelse af anmodningen, ingen standardformularer, krav om dobbelt strafbarhed er tilladt for ransagnings- og beslaglæggelsesforanstaltninger
- den europæiske bevissikringskendelse: meget begrænset anvendelsesområde, regres og talrige grunde til afslag

Endelig skal det bemærkes, at Lissabontraktatens ikrafttræden også indebærer en ny afstemningsprocedure i Rådet (kvalificeret flertal), og som følge heraf vil det blive sværere for én enkelt medlemsstat at kræve undtagelser.

→ *Negativ effekt:*

Ét enkelt retsinstrument vil kun give mening, hvis det tilfører en merværdi med hensyn til de eksisterende konventioner og rammeafgørelser, og hvis det rent faktisk realiserer målsætningen om ét enkelt effektivt instrument til fremskaffelse af bevismateriale. Men det er nødvendigt at være realistisk: forhandlingsprocessen om rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse var lang og vanskelig, og det er sandsynligt, at dette scenarie vil gentage sig i forbindelse med vedtagelsesproceduren for dette nye instrument. Nogle medlemsstater vil sikkert anmode om at bibeholde ordninger, undtagelser, som allerede er fastsat i tidligere instrumenter vedrørende gensidig anerkendelse, og dette vil formindske effektiviteten af det nye instrument.

## 7. SAMMENLIGNING AF VALGMULIGHEDER

### 7.1. Sammenfattende oversigt over cost-benefit

Costs (-)/benefits (+)

Politikmulighed	Økonomisk indvirkning	Social indvirkning	Indvirkning på de grundlæggende rettigheder
A	negativ: - (på mellemlang, lang sigt): 0	negativ: - positiv: 0	positiv: 0
B	negativ: - positiv: +	negativ: - positiv: +	negativ: - positiv: +
C	negativ: - positiv: ++	negativ: -- positiv: 0	negativ: -- positiv: +
D1	negativ: -- positiv: ++	negativ: 0 positiv: ++	negativ: 0 positiv: ++
D2	negativ: -- positiv: +++	negativ: 0 positiv: +++	negativ: 0 positiv: +++

### 7.2. Fordele og ulemper ved de forskellige politikmuligheder

Politikmulighed	Fordele	Ulemper
A	Ingen fordele	Ingen forbedring af den nuværende situation Fortsat komplekse retlige rammer Risiko for, at rammeafgørelsen om en europæisk bevissikringskendelse ikke finder anvendelse Svarer ikke til embedsmændenes forventninger
B	Nogle forbedringer ventes i praksis	Udarbejdelse af en håndbog over praksis, der er under potentiel forandring, er en langstrakt (og måske meningsløs) opgave Næsten ingen gennemførelse af henstillingerne forventes Svarer ikke til embedsmændenes forventninger

C	<p>Det undgås, at fremskaffelse af bevismateriale gøres alt for indviklet</p> <p>Tilbagevenden til allerede kendte former for praksis</p>	<p>Tilbagevenden til gensidig retshjælp er et negativt politisk signal til embedsmænd og borgere</p> <p>Intet svar på det politiske mandat i Stockholmprogrammet til at foreslå et nyt samlet instrument</p> <p>Svarer ikke til embedsmændenes forventninger</p>
D1	<p>Forenkling af de nuværende retlige rammer (ved at erstatte de retlige rammer for gensidig retshjælp) - ikke længere gensidig retshjælp og gensidig anerkendelse ved siden af hinanden</p> <p>Integrering af fordelene ved gensidig anerkendelse</p>	<p>Ingen forenkling af de nuværende retlige rammer (da adskillige instrumenter til gensidig anerkendelse vil finde anvendelse)</p> <p>Megen kritik i forbindelse med grundteksten (rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse (EEWI)) fra eksperter og embedsmænd</p> <p>Vanskeligt at afvige fra de bestående ordninger, undtagelser i den europæiske bevissikringskendelse (EEWI)</p> <p>Vanskeligheder i overgangsperioden</p> <p>Svarer ikke til embedsmændenes forventninger</p>
D2	<p>Ét enkelt instrument på dette område</p> <p>Ikke længere gensidig retshjælp og gensidig anerkendelse ved siden af hinanden</p> <p>Integrering af fordelene ved gensidig anerkendelse</p> <p>Svarer til embedsmændenes forventninger</p>	<p>Sandsynligvis svære forhandlinger (vanskeligt at opretholde en merværdi)</p>

### 7.3. Sammenligning af valgmuligheder

Målsætninger	A	B	C	D1	D2
Fremskyndelse af proceduren	-	-	-	X	X
Sikring af bevismateriales antagelighed	-	-	-	-	X
Fremskyndelse af proceduren	-	-	X	X	X
Bibeholdelse af et højt niveau af beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, især proceduremæssige rettigheder	-	-	-	X	X
Reduktion af de finansielle omkostninger	-	-	-	-	X
Øget gensidig tillid og samarbejde	-	-	-	X	X
Bevarelse af de nationale systemers særtræk og deres retskultur	X	X	X	X	X

Mulighed A (ingen foranstaltninger) forekommer ikke tilrådelig i lyset af ovenstående. Mulighed B forekommer utilstrækkelig til at forbedre den nuværende situation, og mulighed C indeholder nogle alvorlige politiske ulemper.

Mulighed D.1. og D.2. vil bestemt forbedre de nuværende retlige rammer, idet gensidig retshjælp og gensidig anerkendelse ikke længere vil eksistere ved siden af hinanden. Fordelene ved instrumenterne vedrørende gensidig anerkendelse såsom frister og formularer vil betyde en forenkling og fremskyndelse af proceduren til fremskaffelse af bevismateriale i en anden medlemsstat. De økonomiske og sociale fordele som ovenfor beskrevet vil være positive ligesom indvirkningen på de grundlæggende rettigheder,

I samarbejde med mulighed D.1 anses mulighed D.2. for at være den bedste mulighed på grundlag af de mål, som tilsigtes:

- Kortere sagsbehandling:
  - specifikke frister for alle typer foranstaltninger
  - generelt princip om at efterforskningsforanstaltningen gennemføres i fuldbyrdelsesstaten med samme hurtighed og prioritet som i et lignende nationalt tilfælde ("sdestillingsprincippet")

- Sikring af bevismateriales antagelighed:
  - udstedelsesmyndigheden deltager i gennemførelsen af foranstaltningen
- Forenkling af proceduren:
  - ét enkelt instrument anvendes af embedsmændene
  - fleksibilitet i gennemførelsen af foranstaltningen
- Bibeholdelse af et højt niveau af beskyttelse af de grundlæggende rettigheder: neutral
- Reduktion af de finansielle omkostninger: følger af den lettere og kortere sagsbehandling (jf. ovenfor)
- Øget gensidig tillid og samarbejde: øget og mere automatisk samarbejde med bibeholdelse af direkte kontakter
- Bevarelse af de nationale systemers særtræk og deres retskultur: et direktiv vil give medlemsstaterne frihed til at bestemme, hvilke foranstaltninger der er mest hensigtsmæssige for at nå direktivets målsætninger under hensyntagen til de nationale systemers særtræk og deres retskultur. Sidstnævnte vil på lignende måde blive styrket ved gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse og den indeholdte fleksible tilgang vedrørende de mest følsomme foranstaltninger.

## 8. OVERVÅGNING OG EVALUERING

For at vurdere om og i hvilken grad forslagets målsætninger er nået, vil det være hensigtsmæssigt at foretage en sammenligning mellem den nuværende situation (gensidig retshjælp, der i en vis udstrækning eksisterer side om side med gensidig anerkendelse) og situationen, hvor det nye instrument anvendes.

En sådan vurdering vil være vanskelig, da der i medlemsstaterne i øjeblikket ikke findes pålidelige og/eller sammenlignelige statistiske oplysninger.

Selv om den praksis, der er udviklet i Rådet med hensyn til vurdering af anvendelsen af den europæiske arrestordre, endnu ikke kan betragtes som en nøjagtig statistisk opgørelse på EU-plan, viser den, at vurdering på grundlag af kvantitative oplysninger er mulig og nyttig. Indsamling af sådanne oplysninger vedrørende bevismateriale er imidlertid meget mere kompliceret. Ikke desto mindre bør der arbejdes på at finde måder at sammenligne den nuværende og den fremtidige situation på for så vidt angår de ovennævnte målsætninger.

Følgende årlige indikatorer bør især være til rådighed:

- antal anmodninger om gensidig retshjælp og antal europæiske efterforskningskendelser afsagt og modtaget i hver medlemsstat
- antal anmodninger om gensidig retshjælp og antal afsagte europæiske efterforskningskendelser, der førte til gennemførelse
- antal anmodninger om gensidig retshjælp og antal afsagte europæiske efterforskningskendelser, der førte til afslag på gennemførelse
- den gennemsnitlige varighed af proceduren mellem afsigelse, modtagelse af en anmodning om gensidig retshjælp eller en europæisk efterforskningskendelse og afgørelsen om gennemførelse
- den gennemsnitlige varighed mellem en positiv afgørelse om gennemførelse af anmodningen om gensidig retshjælp eller en europæisk efterforskningskendelse og den faktiske gennemførelse af foranstaltningen
- den gennemsnitlige varighed af proceduren mellem gennemførelsen af en foranstaltning på grundlag af en anmodningen om gensidig retshjælp eller en europæisk efterforskningskendelse og fremsendelsen af bevismaterialet til den anmodende, udstedende myndighed
- antallet af hvor det bevismateriale, der fremkom som følge af gennemførelsen af anmodninger om gensidig retshjælp og europæiske efterforskningskendelser, blev erklæret uantageligt.

Disse indikatorer vil være nyttige til at vurdere, om målsætning 1 (fremskyndelse), 2 (antagelighed) og 3 (forenkling) er nået. Mere kvalitative data er nødvendige for målsætning 4 (beskyttelse af de grundlæggende rettigheder), 6 (øge den gensidige tillid) og 7 (bevare de nationale systemer). Med hensyn til målsætning 5 (reduktion af omkostningerne) er en specifik vurdering påkrævet.

## **9. RETSGRUNDLAG, SUBSIDIARITET, PROPORCIONALITET OG GRUNDLÆGENDE RETTIGHEDER**

### **9.1. Retsgrundlag og politisk mandat**

I artikel 67, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) hedder det, at "Unionen udgør et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor de grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes forskellige retssystemer og retstraditioner respekteres" og i artikel 67, stk. 3, hedder det, at "Unionen bestræber sig på at sikre et højt sikkerhedsniveau ved hjælp af foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, racisme og fremmedhad, ved koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger mellem politimyndigheder, strafferetlige

myndigheder og øvrige kompetente myndigheder samt ved gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser og om nødvendigt indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes straffelovgivning".

I artikel 82, stk. 1, litra d), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde hedder det: "Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter den almindelige lovgivningsprocedure foranstaltninger med henblik på: a) (...) d) at fremme samarbejdet mellem judicielle eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne i forbindelse med strafforfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser".

I punkt 3.1.1 i Stockholmprogrammet, der blev godkendt af Det Europæiske Råd den 10.-11. december 2009, hedder det, at "Det Europæiske Råd finder, at man bør arbejde videre med oprettelsen af et omfattende system for fremskaffelse af bevismateriale i sager med en grænseoverskridende dimension baseret på princippet om gensidig anerkendelse. De eksisterende instrumenter på dette område er fragmenteret. Der er behov for en ny tilgang, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse, men som også tager hensyn til fleksibiliteten i det traditionelle system for gensidig retshjælp. Denne nye model kan have et bredere anvendelsesområde og bør omfatte så mange former for bevismateriale som muligt under hensyn til de relevante foranstaltninger." Det Europæiske Råd opfordrer til at erstatte alle eksisterende instrumenter på dette område, herunder Rådets rammeafgørelse om en europæisk bevissikringskendelse med et system, der så vidt muligt omfatter alle former for bevismateriale og indeholder frister for håndhævelse og så vidt muligt begrænser grundene til afvisning.

## 9.2. Subsidiaritet

Subsidiaritetsprincippet har til formål at sikre, at afgørelser træffes så tæt på borgerne som muligt. I medfør af nærhedsprincippet handler Unionen på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan<sup>1</sup>. Fremskaffelse af bevismateriale har i sagens natur en grænseoverskridende dimension, der indebærer en EU-indsats.

---

<sup>1</sup> Artikel 5, stk. 1 og 3, i traktaten om Den Europæiske Union

### 9.3. Proportionalitet

I relation til proportionalitetsprincippet og i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1 og 4, i TEU og med protokol 2, der er knyttet som bilag dertil, om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, må EU's indsats på dette område ikke gå ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at nå dette mål.

For så vidt som målet er vedtagelse af ét enkelt og effektivt retligt instrument for fuldbyrdelse af alle typer af efterforskningsmæssige foranstaltninger i hele Den Europæiske Union og til erstatning af alle de eksisterende instrumenter, synes "den europæiske efterforskningskendelse" at være den mest hensigtsmæssige og som følge deraf den mest proportionelle måde at nå dette mål.

### 9.4. Grundlæggende rettigheder

Al indsats fra Den Europæiske Union skal respektere de grundlæggende rettigheder og overholde de principper, der er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, især retten til menneskelig værdighed, liv, fysisk og psykisk integritet samt adgang til effektive retsmidler. Når medlemsstaterne anvender EU-lovgivning, skal de handle i overensstemmelse med disse rettigheder og principper, så de ikke strider mod de grundlæggende retsprincipper, der er nedfældet i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.

Som ovenfor beskrevet overholder alle de påtænkte politikker de grundlæggende rettigheder. Dog vil "den europæiske efterforskningskendelse" have den mest positive effekt på de i denne vurdering omhandlede rettigheder, dvs. retten til sikkerhed og frihed og retten til god forvaltning.

## ENGELSKE AKRONYMER

EIO	den europæiske efterforskningskendelse
EU	Den Europæiske Union
FD	rammeafgørelse
EAW	den europæiske arrestordre
EEW	den europæiske bevissikringskendelse
MLA	gensidig retshjælp
MR	gensidig anerkendelse
MS	medlemsstat(er)