



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 17. oktober 2006
Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2006-305-0261
Dok.: MJO40242

HØRINGSNOTAT

vedrørende

Kommissionens grønbog om konflikter om stedlig kompetence og ne bis in idem i straffesager (KOM(2006)696 endelig)

1. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Grønbogen har sammen med et grundnotat været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikede advokater, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder, Dansk Retspolitisk Forening, Landsorganisationen i Danmark, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Industri, Danmarks Fiskeri- og Eksportforening, Danmarks Fiskeriforening, Rederiforening, Branche foreningen Telekommunikationsindustrien, Dansk IT og IT-Branche foreningen.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Dansk Industri og Institut for Menneskerettigheder.

2. Generelt

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret og Dommerfuldmægtigforeningen har oplyst, at de ikke finder anledning til at fremkomme med en udtalelse om grønbogen.

Domstolsstyrelsen, Landsforeningen af beskikkede advokater og Institut for Menneskerettigheder har ingen bemærkninger til grønbogen.

Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet har oplyst, at man kan tilslutte sig Justitsministeriets holdning, som den kommer til udtryk i grundnotatet, og at de 24 stillede spørgsmål ikke giver anledning til bemærkninger.

Rigspolitichefen har tilkendegivet, at forslagene, der behandles i grønbogen, ikke giver anledning til bemærkninger for så vidt angår spørgsmål, der henhører under rigspolitiets ansvarsområde.

Rigspolitichefen har dog påpeget, at de spørgsmål, der behandles i grønbogen, kun i meget begrænset omfang synes at give anledning til praktiske problemer, og at disse i givet fald vil kunne løses gennem en koordinering af retsforfølgningen via Eurojust. Det forekommer på denne baggrund hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt på EU-plan at fastsætte bestemmelser om stedlig kompetence i straffesager, ligesom behovet for en ændring af gældende bestemmelser om ne bis in idem ikke forekommer påtrængende.

Endelig har **Rigspolitichefen** anført, at man går ud fra, at Justitsministeriet i forbindelse med grønbogen og eventuelle forslag til retsakter på området vil gentage de danske synspunkter, som blev fremsat under forhandlingerne om det tidligere græske forslag til rammeafgørelse om ne bis in idem-princippet.

Rigsadvokaten har anført, at det umiddelbart ikke er deres opfattelse, at det i nævneværdigt omfang opleves som et problem, at flere lande ønsker at retsforfølge samme sag. Det er derimod Rigsadvokatens opfattelse, at tilstanden i praksis omvendt til tider er den, at et land alene ønsker at gennemføre en del af et sagskompleks eller slet ikke ønsker at gennemføre en sag.

Rigsadvokaten har videre anført, at der er et behov for, at det enkelte land bevarer muligheden for selv at tilrettelægge gennemførelsen af en sag, herunder bevare muligheden for af praktiske, ressourcemæssige eller bevismæssige grunde at skære en sag til, eller til på et sent tidspunkt helt at opgave påtale i sagen.

På den baggrund har **Rigsadvokaten** tilkendegivet, at en eventuel ordning på europæisk niveau, der sigter til at løse tvister om rette jurisdiktion, alene bør være en fakultativ ordning eller en ordning, der alene har rent vejledende karakter. Endvidere har Rigsadvokaten bemærket, at Europarådets konvention af 15. maj 1972 om overførsel af retsforfølgning i straffesager berører en række af de emner, som Kommissionen kommer ind på i sin grøn bog.

Politidirektøren i København har anført, at der ikke i praksis er problemer med parallelle efterforskninger. De enkelte medlemsstaters efterforskninger i sager vedrørende grænseoverskridende kriminalitet vil i praksis være fokuseret på den persongruppe, man har frihedsberøvet i de respektive stater. I relation til persongrupper i andre medlemslande vil man i praksis udveksle oplysninger enten spontant eller på grundlag af begæringer om retshjælp, således at et andet medlemsland på grundlag af egne vurderinger og prioriteringer vil kunne foretage den fornødne retsforfølgning mod persongrupper i dette land.

Politidirektøren i København har endvidere anført, at det teoretisk kan forekomme som en udmærket ide at fastsætte ensartede regler for jurisdiktionsvalg i EU-regi med hensyn til sager om grænseoverskridende kriminalitet, men at det i praksis vil give anledning til meget store praktiske vanskeligheder. F.eks. vil en sådan ordning indebære, at det land, hvor en sag i så fald skal føres, skal have alt efterforskningsmateriale fra det/de øvrige lande – som er udfærdiget på et andet sprog – tilsendt, og at materialet, der oftest kan være meget omfattende, skal oversættes til sproget i det pågældende land.

Den fremgangsmåde, der følges med hensyn til tilvejebringelse af efterforskningsmateriale i de forskellige medlemsstater, er også meget forskellig og vil i en efterfølgende proces kunne give anledning til mange tvister mellem anklagemyndigheden og forsvarerne.

Endelig vil en samling af et sagskompleks i et land kunne give anledning til, at en domsforhandling vil blive meget langvarig. Det er en almindelig erfaring, at jo flere tiltalte der er i en sag, des mere tid trækker sagen ud, bl.a. fordi de enkelte tiltalte har en meget vidtgående ret til at vælge, hvem der skal repræsentere dem under sagen. Specielt i arrestantsager vil dette kunne anledning til betydelige problemer.

Politidirektøren i København har endelig tilkendegivet, at de henvisninger vedrørende ne bis in idem, som Kommissionen anfører, ikke kan begrunde en indførelse af en ordning for valg af jurisdiktion.

Endelig har **Politidirektøren i København** anført, at Kommissionens bemærkning om, at en ordning, der tager sigte på at henvise sager til den relevante jurisdiktion, skulle betyde, at man undgår ”unødigt bureaukrati” stemmer dårlig overens med de forslag, der foreslås vedrørende høring/drøftelse samt tvistbilæggelse/mægling.

På den baggrund har **Politidirektøren i København** anført, at man indtil videre bør stoppe projektet.

Advokatrådet har anført, at med åbne indre grænser og fri bevægelighed i EU vil der stadig oftere opstå det problem, at flere lande har kompetence til og ønsker at føre straffesag om samme forhold. De problemer, som dette skaber for borgerne, foreslås i grønbogen løst ved en tidlig stillingtagen til, hvilket land der skal føre en given sag samt en skitse til nogle jurisdiktionsregler. Det vil efter Advokatrådets opfattelse være en retssikkerhedsmæssig gevinst for borgerne, bl.a. fordi det letter forudsigeligheden og beskytter borgeren mod parallelle retsforfølgninger i flere lande. Der kan ligeledes være tale om en optimering af ressourceanvendelsen inden for kriminalitetsbekæmpelsen. Advokatrådet hilser derfor grønbogen velkommen.

Advokatrådet finder det dog af væsentlig betydning, at en regulering af dette område sker ved regler, der sikrer individets retssikkerhed. Det er således væsentligt, at de regler som fastlægges, ikke kun fremtræder som et praktisk aftaleinstitut, men som et regelsæt der er undergivet legalitetsprøvelse, og som indebærer forudsigelighed i valget af jurisdiktion. Advokatrådet finder det væsentligt, at de retssikkerhedsmæssige aspekter er fuldt afklarede, inden en aftale indgås.

Advokatrådet finder dernæst, at man i forbindelse med gennemførelsen af et nyt regelsæt bør fokusere på en afklaring af de mange uklarheder, som er forbundet med ne bis in idem princippet. Det er Advokatrådets opfattelse, at dette princip fortsat vil udgøre en væsentlig del af de grundrettigheder, som skal sikre individet. Advokatrådet er således ikke enig i, at princippet mister sin betydning ved gennemførelsen af de principper, som er skitseret i grønbogen.

3. Bemærkninger til spørgsmål 1-24

I relation til Kommissionens spørgsmål nr. 2-4 har **Rigsadvokaten** anført, at en ordning, hvorefter medlemsstaterne skal oplyse hinanden om igangværende sager alene bør være af fakultativ karakter. Der vil bl.a. ofte kunne forekomme situationer, i hvilke det vil være uhensigtsmæssigt på et tidligt tidspunkt i efterforskningen at underrette udenlandske myndigheder om den igang-

værende efterforskning. Samtlige EU-medlemsstater anerkender princippet om *ne bis in idem* og vil således på nationalt niveau skulle overveje om en igangværende domsforhandling i en anden medlemsstat vil kunne få betydning for mulighederne for at gennemføre en sag på nationalt niveau. I disse tilfælde må den person, sagen drejer sig om, formodes at oplyse, hvis der allerede i samme sag er taget retsskridt imod den pågældende i en anden medlemsstat, eller dette fremgår af sagens oplysninger i øvrigt, hvilket konkret bør give anledning til, at der indhentes oplysninger fra det pågældende land.

For så vidt angår spørgsmål nr. 5, har **Rigsadvokaten** tilkendegivet, at en ordning til bilæggelse af eventuelle tvister om valg af rette jurisdiktion alene bør være fakultativ eller af rent vejledende karakter. Rigsadvokaten finder således, at en obligatorisk ordning må frygtes at kunne trække sagerne unødigt i langdrag. Endvidere kan det frygtes, at der under en obligatorisk ordning på europæisk niveau ikke i tilstrækkelig grad vil blive taget fornødent hensyn til nationale interesser i, hvordan og hvor en sag mest hensigtsmæssigt kan gennemføres.

I den forbindelse har **Rigsadvokaten** henvist til, at der til trods for en vis harmonisering på udvalgte områder fortsat er betydelige forskelle på de enkelte medlemsstaters regler om materiel strafferet og straffeproses. Hensyntagen til disse forskelle kan have afgørende betydning for det enkelte lands interesse i sagen og mulighed for at gennemføre en given sag. Såfremt en eller flere medlemsstater ønsker bistand til løsning af tvister om valg af den bedst egnede jurisdiktion, er Rigsadvokatens opfattelse, at medlemsstaterne allerede indenfor eksisterende retslige instrumenter har fornøden mulighed for at søge bistand hertil, jf. således artikel 6 og 7 i Rådets beslutning af 28. februar 2002 om oprettelse af Eurojust.

Rigsadvokaten har i relation til spørgsmål nr. 6 og 7 anført, at det synes uhensigtsmæssigt – også på længere sigt – at etablere et organ med egentlig beslutningskompetence. En sådan procedure kan frygtes at blive omstændig og langsommelig, og proceduren kan således i sig selv komme til at modvirke ønsket om at gennemføre sagen inden for en rimelig frist, som anført i den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 6, stk. 1.

Videre har **Rigsadvokaten** – for så vidt angår spørgsmål nr. 1 og 8 – tilkendegivet, at en regel og en pligt til midlertidigt at indstille retsforfølgningen i et land vil kunne få afgørende negativ indflydelse på muligheden for på et senere tidspunkt at kunne gennemføre en straffesag - herunder at gennemføre sagen indenfor en rimelig frist.

I relation til spørgsmål nr. 10-13 har **Rigsadvokaten** anført, at en eventuel fremtidig retsakt på området udmærket kan indeholde forslag til kriterier, der kan eller ikke kan lægges vægt på ved afgørelsen af valget af den mest hensigtsmæssige jurisdiktion. Dog er det Rigsadvokatens opfat-

telse, at spørgsmålet om valg af den mest hensigtsmæssige jurisdiktion altid må afgøres under hensyn til de konkrete omstændigheder i en given sag.

En liste over relevante kriterier vil således næppe kunne være udtømmende, og den bør af samme grund alene være af vejledende karakter. Ligeledes vil det næppe være muligt at prioritere de enkelte kriterier, idet deres indbyrdes vægtning altid må afgøres på baggrund af sagens konkrete omstændigheder. Det er **Rigsadvokatens** opfattelse, at den kriminalitet, der begås, i stigende grad af grænseoverskridende karakter og stadig oftere tilsigter at have sin virkning i flere jurisdiktioner. Ligeledes ses der stadig oftere nye kriminalitetsformer og kriminalitet af mere kompleks karakter.

Et system, hvorefter obligatoriske hensyn opstilles i en fast prioritetsrækkefølge, må antages at være for ufleksibelt og mekanisk til på en hensigtsmæssig måde at kunne medvirke til løsningen af samtlige konkrete tvister, der måtte opstå. Ydermere kan det ikke automatisk anføres, at stedet, hvor kriminaliteten er begået, ubetinget altid vil være det kriterium, der skal tillægges størst betydning. Ofte vil det sted, hvor gerningsmanden, vidner eller størstedelen af de øvrige bevismidler befinder sig, være det mest hensigtsmæssige sted at gennemføre en sag.

På den baggrund har **Rigsadvokaten** tilkendegivet, at en liste af obligatoriske kriterier opstillet i en fast prioritetsrækkefølge vil være uhensigtsmæssig og måske endda direkte vil modvirke den mest hensigtsmæssige løsning af eventuelle jurisdiktionskonflikter. Derimod har Rigsadvokaten anført, at frivillige drøftelser fra sag til sag – eventuelt med afsæt i vejledende retningslinier – oftest vil føre til, at staterne efter en indbyrdes vurdering af den praktiske hensigtsmæssighed vil blive enige om, hvilket land der i det konkrete tilfælde er nærmest til at påtage sig strafforfølgningen.

Endelig har **Rigsadvokaten** i relation til spørgsmål nr. 14-19 og 21-23 anført, at spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for at revidere EU-reglerne om ne bis in idem, samt om i hvilket omfang princippet i givet skal finde anvendelse, primært er af politisk karakter. Rigsadvokaten har dog tilkendegivet, at de nuværende regler om ne bis in idem, som vedtaget på europæisk niveau, generelt ikke giver anledning til en uhensigtsmæssig retstilstand på området, ligesom det næppe heller er muligt udtømmende at fastlægge, hvornår princippet om ne bis in idem finder anvendelse på et konkret sagsforløb.

For så vidt angår **Politidirektøren i Københavns** bemærkninger til de stillede spørgsmål henvises til punkt 5.1. ovenfor.

Dansk Industri har i relation til spørgsmål nr. 1 og 2 anført, at det er væsentligt, at der ikke i fællesskabet sker behandling for domstolene af samme sag eller sagskompleks, og af den grund bør der ligeledes være pligt til at underrette andre jurisdiktioner.

For så vidt angår spørgsmål nr. 8 har **Dansk Industri** anført, at der i er behov for en regel, hvorefter parallelle retsforhandlinger skal indstilles.

Dansk Industri har videre anført, at de krav til parternes retssikkerhed og sagsoplysning, som også i Danmark fører til, at f.eks. civile sager kan afvente udfaldet af straffesager (medmindre de behandles under ét) bør gælde på europæisk niveau, ligesom eventuelle straffesager alene bør behandles i én jurisdiktion.

Endelig har **Dansk Industri** anført, at tidspunktet for en sags indstilling bør være under sagens forberedelse, idet færdiggørelse af den sag, som fører til den parallelle sags indstilling, kan tilvejebringe yderligere oplysninger, som kan være af relevans for den indstillede sag.

I relation til spørgsmål nr. 14 og 15 om *ne bis in idem* har **Dansk Industri** bemærket, at det er væsentligt, at administrativ sanktionering – som ikke sjældent anvendes i andre medlemsstater – tillige omfattes af princippet.

Endelig har **Dansk Industri** anført, at Danmark – ud fra helt grundlæggende retssikkerhedsmæssige hensyn – bør tilkendegive en principiel støtte til Kommissionens spørgsmål 1, 2 og 8.

Advokatrådet peger på, at det i grønbogen foreslås, at der i en *forberedende fase* skal ske ”identifikation og underretning af interesserede parter”. Advokatrådet bemærker i tilknytning hertil, at det nøje må overvejes, om dette giver anledning til problemer i relation til beskyttelsen af persondata. En række sager, hvor der har været strafferetlig efterforskning, ender med påtaleopgivelse. Det må i al fald sikres, at oplysninger om noget sådant videreformidles i samme omfang, som de indledede oplysninger.

I relation til beskyttelsen af individet bemærkes, at der i grønbogen blot foreslås en orientering af den mistænkte i den såkaldte *”forberedende fase”* af en sag, dvs. før sagen anlægges ved domstolene. Senere kan den tiltaltes interesser ifølge Kommissionen tilgodeses ved, at domstolen tager stilling til, om det er rimeligt at føre sagen ved denne domstol.

Advokatrådet forslår, at der sker en egentlig høring af de berørte individer (mistænkte og evt. offer) i den forberedende fase. Spørgsmålet om jurisdiktion kan være af meget afgørende betydning for de berørte individer, bl.a. fordi de risikerer afhøring, varetægtsfængsling og domsforhandling i fremmede lande med fremmede sprog. Ved en tidlig høring kan der komme forhold

frem, som myndighederne ikke har været opmærksomme på, og som kan være af betydning for afgørelse af jurisdiktionsspørgsmålet. En høring på det tidligst mulige tidspunkt underbygges tillige af, at Kommissionen selv foreslår, at den mistænkte og ofrets interesser skal inddrages under den forberedende fase i landenes drøftelser af jurisdiktionsspørgsmålet. Efter den forberedende fase kan det vise sig vanskeligt for de berørte individer at få ændret jurisdiktionen, fordi det forberedende arbejde er gennemført efter den *ledende stats* processuelle regler, ligesom resultatet af efterforskningen også er samlet der.

Såfremt det vil være til skade for efterforskningen at høre det eller de berørte individer på et tidligt tidspunkt, kan høringen ske ved en advokat, som beskikkes til at varetage individets rettigheder. Denne fremgangsmåde kendes i andre sammenhænge f.eks. ved beskikkelse af advokat for den sigtede i sager om indgreb i meddelelseshemmeligheden.

For så vidt angår spørgsmålet om jurisdiktion har **Advokatrådet** noteret sig, at grønbogen kun indeholder en ganske overordnet skitse til det, som er den egentlige materie, nemlig retningslinier for valget mellem flere jurisdiktioner. Det er helt centralt for Advokatrådet, at dette område afklares og drøftes indgående med henblik på at opstille prioriterede retningslinier for valget mellem flere jurisdiktioner. Sker dette ikke, vil spørgsmålet om borgernes retssikkerhed reelt være overladt til tilfældigheder. Advokatrådet tager afstand fra, at der reguleres på området, hvis ikke der kan opnås enighed om retningslinier, der sikrer individets rettigheder, herunder ved forudsigelighed i reglerne.

Det er derudover **Advokatrådets** opfattelse, at der af hensyn til forudsigeligheden bør fastlægges faste kriterier for valg af jurisdiktion, samt at dette valg undergives legalitetskontrol. Der bør gives prioritet til nogle principper f.eks. territorialitet og den sigtedes tilknytningsforhold.

Det bør understreges, at forskellighed i strafferamme ikke kan indgå som kriterium ved valget af jurisdiktion. Dette for at forebygge forum shopping til skade for individet.

For så vidt angår spørgsmålet om *ne bis in idem* anfører Advokatrådet, at grønbogen kun ganske overfladisk behandler problemerne vedrørende *ne bis in idem* og princippet uklarheder. Den giver ikke et særligt godt grundlag for at vurdere de retssikkerhedsmæssige aspekter.

Advokatrådet deler ikke den opfattelse, at fælles, klare jurisdiktionsregler overflødiggør en præcisering og styrkelse af *ne bis in idem* princippet. Den retsbeskyttelse af borgerne, som *ne bis in idem* princippet er udtryk for, bør ikke svækkes ved at blive gjort til et spørgsmål om jurisdiktion.

Jurisdiktionsspørgsmålet afgøres ved at afveje en række forskellige interesser mod hinanden, hvorved navnlig en stats interesse i at føre en bestemt sag vejer tungt. Ne bis in idem princippet har derimod til formål at sikre individets interesser og beskytte mod statslige overgreb. Det er derfor vigtigt at fastholde og udbygge princippet med henblik på at sikre borgernes interesser og retssikkerhed.

Kommissionen rejser i grønbogen spørgsmålet, om der er behov for at tydeliggøre visse elementer og definitioner ved ne bis in idem princippet. Efter **Advokatrådets** opfattelse må dette besvares bekræftende.

Efter ne bis in idem princippet må der ikke retsforfølges to gange for det samme. Det er imidlertid ikke ganske klart, hvad der menes med "det samme" ("idem"). Begrebet kan f.eks. referere til samme faktum eller til samme jus. Efter **Advokatrådets** opfattelse bør begrebet "det samme" referere til sagens faktiske omstændigheder. I modsat fald risikerer borgerne retsforfølgning i flere lande, fordi landene foretager forskellig retligt subsumption af de pågældende omstændigheder.

Efter ne bis in idem princippet må der ikke iværksættes ny retsforfølgning, når en sag er "endelig afgjort". Det er heller ikke ganske klart, hvad der ligger i begrebet "endelig afgjort". Spørgsmålet er f.eks., om en anklagemyndigheds påtaleopgivelse betyder, at sagen må anses for endelig afgjort, og dermed afskærer retsforfølgning i andre lande. EF-domstolen har i sin praksis bidraget til fortolkning af Schengenkonventionens ne bis in idem princip på dette punkt, men en mere indgående undersøgelse og afklaring af spørgsmålet ville bidrage til større forudsigelighed og øget retssikkerhed.

Efter det strafferetlige ne bis in idem princip må der ikke føres straffesag to gange om det samme. Det er imidlertid ikke altid klart, hvad der skal anses for straf og "en straffesag".

En række lande, herunder Frankrig og Tyskland, anvender administrative sanktioner for et stort antal lovovertrædelser. Disse sanktioner betegnes ikke som straf i snæver forstand. Spørgsmålet er, om sådanne sanktioner også afskærer strafferetlig forfølgning i andre lande eller om borgeren risikerer at blive pålagt f.eks. både en tysk "Geldbuße" og en dansk bødestraf for samme forhold.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i et stort antal sager vurderet forskellige sanktioners strafferetlige karakter. Efter **Advokatrådets** opfattelse ville det klargøre og styrke borgernes retsstilling, hvis denne retspraksis blev inddraget ved fortolkning af ne bis in idem princippet. Også dette kan med fordel præciseres.

Endelig kan der peges på, at ne bis in idem princippet forbyder gentagen retsforfølgning af samme person for samme forhold, men det er ikke ganske klart, hvornår der er tale om "samme person". Navnlig spørgsmål om anvendelse af reglen på juridiske personer og mellem juridiske og fysiske personer kan give anledning til tvivl. Også dette kunne med fordel søges afklaret.