



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 6. februar 2009
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsbeh: Katrine Busch
Sagsnr.: 2009-305-0743
Dok.: KBU40125

GRUNDNOTAT

vedrørende forslag til Rådets rammeafgørelse om forebyggelse og bilæggelse af konflikter om jurisdiktion i straffesager

Resumé

Forslaget til rammeafgørelse har til formål at indføre en mekanisme, som løser tilfælde, hvor to eller flere medlemsstater har straffemyndighed (jurisdiktion) i forhold til en lovovertrædelse, og begge lande ønsker at benytte deres straffemyndighed til at foretage retsforfølgning (jurisdiktionskonflikter). Forslaget indeholder regler om, hvornår medlemsstaterne skal udveksle oplysninger om verserende straffesager, og regler om, hvordan medlemsstaterne kan løse eventuelle jurisdiktionskonflikter. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser af betydning. Forslaget er fremlagt af Tjekkiet, Sverige, Polen, Slovakiet og Slovenien. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side finder man på nuværende tidspunkt – hvor den igangsatte høring ikke er afsluttet – ikke at burde tage endelig stilling til forslaget. Danmark er dog umiddelbart positiv over for forslaget.

1. Baggrund

Ifølge Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union bør unionen med henblik på at øge retsforfølgningens effektivitet, samtidig med at der sikres en forsvarlig retspleje, være særlig opmærksom på mulighederne for at koncentrere retsforfølgningen i grænseoverskridende sager i én medlemsstat. Der bør desuden lægges vægt på yderligere forslag, herunder vedrørende konflikter om straffemyndighed (jurisdiktion), for at færdiggøre det samlede pro-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

gram vedrørende gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser.

På den baggrund har Tjekkiet, Sverige, Polen, Slovakiet og Slovenien fremlagt et forslag til rammeafgørelse om forebyggelse og bilæggelse af konflikter om jurisdiktion i straffesager.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget til rammeafgørelse er fremlagt under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særligt artikel 31, stk. 1, litra c og d, og artikel 34, stk. 2, litra b. Det følger af artikel 31, stk. 1, litra c og d, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager bl.a. omfatter sikring af forenelighed mellem medlemsstaternes gældende regler, i det omfang det er nødvendigt for at forbedre samarbejdet samt forebyggelse af konflikter om stedlig kompetence mellem medlemsstaterne. Ifølge artikel 34, stk. 2, litra b, kan Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Forslaget til rammeafgørelse har til formål at indføre en mekanisme, som løser tilfælde, hvor to eller flere medlemsstater har straffemyndighed (jurisdiktion) i forhold til en lovovertrædelse – dvs. kompetence til at indlede en straffesag – og begge lande ønsker at benytte deres straffemyndighed til at foretage retsforfølgning (jurisdiktionskonflikter). Forslaget indeholder på den baggrund regler om, hvornår medlemsstaterne skal udveksle oplysninger om verserende straffesager, og regler om, hvordan medlemsstaterne kan indgå i forhandlinger med henblik på at løse eventuelle jurisdiktionskonflikter. Forslaget indeholder i den forbindelse nogle kriterier, som skal indgå i drøftelserne af, i hvilken medlemsstat retsforfølgningen i givet fald mest hensigtsmæssigt gennemføres.

Forslaget til rammeafgørelse har ikke til formål at harmonisere medlemsstaternes regler om straffemyndighed, og de foreslåede regler skal ikke gælde i forhold til en konkret sag, hvor ingen medlemsstater har straffemyndighed (såkaldte negative jurisdiktionskonflikter).

Forslaget forpligter i intet tilfælde en medlemsstat til at overføre retsforfølgningen til en anden medlemsstat eller til at overtage retsforfølgningen fra en anden medlemsstat. Forslaget indebærer således ikke, at en tiltalt

vil få ret til at vælge, i hvilket land den pågældende ønsker at blive retsforfulgt.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

Efter forslaget til rammeafgørelse har en medlemsstat som udgangspunkt pligt til at udveksle oplysninger med en anden medlemsstat om en verserende straffesag, når medlemsstaten har grund til at antage, at en konkret lovovertrædelse også er genstand for retsforfølgning i den anden medlemsstat.

Pligten til at udveksle oplysninger med en anden medlemsstat om en verserende straffesag angår for det første tilfælde, hvor en medlemsstat har indledt retsforfølgning i en sag, der har ”en klar forbindelse” til en eller flere andre medlemsstater, og hvor medlemsstaten derfor kan have behov for at vide, om der også sker retsforfølgning i den anden (de andre) medlemsstat(er). Pligten gælder i dette tilfælde imidlertid kun i forhold til lovovertrædelser, der i den underrettede medlemsstat kan straffes med fængsel eller anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst et år.

Efter forslaget vil der altid være ”en klar forbindelse” til en anden medlemsstat, hvis gerningen eller dele heraf er begået i den anden medlemsstat. I andre tilfælde overlades det til en medlemsstat at foretage en vurdering af, om de konkrete omstændigheder i den enkelte sag udgør en klar forbindelse til en eller flere andre medlemsstater. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis den tiltalte er statsborger i en anden medlemsstat, eller hvis vidnerne eller (andre) vigtige beviser findes i en anden medlemsstat.

Underretningen af den anden medlemsstat skal ske på en måde, der efterlader et skriftligt spor, og skal indeholde en række nærmere angivne oplysninger. Der skal i den forbindelse anvendes særlige formularer. Underretningen skal ske så hurtigt, som det er praktisk muligt. En medlemsstat, der modtager underretning, har pligt til at reagere herpå inden 15 dage fra modtagelsen. Fristen kan om nødvendigt forlænges med yderligere 15 dage.

Pligten til at udveksle oplysninger med en anden medlemsstat om en verserende straffesag angår for det andet tilfælde, hvor en medlemsstat har indledt retsforfølgning (uden ”klar forbindelse”) og får kendskab til, at der i en eller flere andre medlemsstater allerede sker retsforfølgning vedrørende det samme sagsforløb.

Hvis den besvarende medlemsstat oplyser, at der verserer en straffesag om samme forhold, er de involverede medlemsstater forpligtet til at indlede direkte konsultationer med henblik på at søge at nå til enighed om, i hvilken af medlemsstaterne retsforfølgningen i givet fald mest hensigtsmæssigt gennemføres. En medlemsstat forpligtes imidlertid ikke til at afstå fra at udøve straffemyndighed eller til at overtage retsforfølgningen fra en anden medlemsstat.

Ved afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er bedst egnet til at føre straffesagen, gælder efter forslaget til rammeafgørelse en generel formodning om, at retsforfølgningen mest hensigtsmæssigt sker i den medlemsstat, hvor størstedelen af gerningen er begået. Forslaget indeholder herudover en ikke-udtømmende liste over andre kriterier, der kan tillægges vægt, hvis det nævnte udgangspunkt skal fraviges. Der kan således i givet fald bl.a. lægges vægt på den tiltaltes nationalitet eller bopæl, hensynet til ofre, hvor vigtige bevismidler befinder sig, eller på hvilket stadium retsforfølgningen er i hver af de involverede medlemsstater.

En medlemsstat kan når som helst anmode Eurojust om bistand, hvis der er opstået en jurisdiktionskonflikt, og forelægge konkrete sager, hvor der er tvivl om, i hvilken medlemsstat retsforfølgningen bør ske. Medlemsstaterne har endvidere i visse tilfælde pligt til at forelægge sager for Eurojust. Det er bl.a. tilfældet, hvis medlemsstaterne ikke inden 10 måneder har kunnet nå til enighed om, hvor retsforfølgningen mest hensigtsmæssigt gennemføres.

Herudover indeholder forslaget til rammeafgørelse en række regler af mere teknisk karakter, herunder om udpegelse af nationale myndigheder, forholdet til andre retsakter og tidspunkt for gennemførelse.

3. Gældende dansk ret

3.1. Jurisdiktion i straffesager (straffemyndighed)

Straffelovens §§ 6-12 indeholder de almindelige bestemmelser om, under hvilke betingelser en strafbar handling hører under dansk straffemyndighed (jurisdiktion). Disse bestemmelser afgrænser således, hvilke straffesager der kan pådømmes ved danske domstole.

Hovedreglen om dansk straffemyndighed er det såkaldte territorialprincip, jf. straffelovens § 6, hvorefter handlinger, som er begået i Danmark, hører under dansk straffemyndighed. Herudover følger det af straffelovens §§ 7-8 b, at handlinger, som er begået uden for Danmark, i en række

nærmere bestemte tilfælde hører under dansk straffemyndighed. Det gælder f.eks. efter omstændighederne, når en lovovertrædelse er begået i udlandet af en dansk statsborger eller mod en dansk statsborger (jf. henholdsvis straffelovens § 7 om det aktive personalprincip og § 7 a om det passive personalprincip).

Bestemmelserne om dansk straffemyndighed i straffelovens §§ 6-12 bygger på grundlæggende jurisdiktionsprincipper, som også kendes fra lovgivningen i de andre EU-medlemsstater. Jurisdiktionsbestemmelserne indebærer, at der vil kunne opstå tilfælde, hvor både Danmark og en eller flere andre medlemsstater har straffemyndighed i forhold til den samme kriminelle handling (konkurrerende straffemyndighed). Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis en dansk statsborger begår et drab i Tyskland. I et sådant tilfælde vil Tyskland kunne støtte straffemyndighed på territorialprincippet, mens Danmark vil kunne støtte straffemyndighed på det aktive personalprincip.

Straffeloven indeholder som udgangspunkt ikke bestemmelser, der nærmere regulerer muligheden for at udøve dansk straffemyndighed, hvis også andre lande har straffemyndighed i forhold til en bestemt lovovertrædelse, dvs. hvor der foreligger konkurrerende straffemyndighed.

I forhold til tilfælde, hvor et andet land også har straffemyndighed og har udnyttet denne til at gennemføre en straffesag, bemærkes dog straffelovens § 10 a, hvorefter en person, over for hvem der uden for den danske stat er afsagt en straffedom, som udgangspunkt ikke kan retsforfølges her i landet for den samme handling. Bestemmelsen er udtryk for princippet om ”ne bis in idem”, hvorefter en person ikke må retsforfølges to gange for samme forbrydelse.

3.2. Jurisdiktionskonflikter

Dansk lovgivning indeholder ikke bestemmelser om, hvorvidt Danmark eller et andet land skal indlede retsforfølgning i forhold til en lovovertrædelse, som er omfattet af både dansk og udenlandsk straffemyndighed (konkurrerende straffemyndighed). Hvis der opstår uenighed om, hvorvidt Danmark eller et andet land bør foretage retsforfølgning i det konkrete tilfælde, vil en sådan ”jurisdiktionskonflikt” således i givet fald blive løst på ulovbestemt grundlag ved en uformel kontakt mellem den danske anklagemyndighed og myndighederne i det andet land.

For så vidt angår en eventuel jurisdiktionskonflikt mellem Danmark og andre EU-medlemsstater er der mulighed for at inddrage Eurojust, som

blev oprettet ved Rådets afgørelse af 28. februar 2002 (senest ændret ved rådsafgørelse af 16. december 2008).

Det følger således af artikel 7, stk. 1, a, litra ii), i rådsafgørelsen, at Eurojust kan anmode en medlemsstat om at acceptere, at en anden medlemsstat er bedre i stand til at indlede efterforskning eller retsforfølgning vedrørende konkrete omstændigheder. Bestemmelsen indebærer alene, at Eurojust kan fremsætte en sådan anmodning til en medlemsstat, som imidlertid ikke er forpligtet til at følge anmodningen.

Det følger af artikel 13, stk. 7, at medlemsstaterne skal sikre, at deres nationale medlemmer af Eurojust bliver informeret om sager, hvor der er opstået – eller sandsynligvis vil opstå – jurisdiktionskonflikter. Det bemærkes, at artikel 13, stk. 7, endnu ikke er trådt i kraft.

3.3. Overførsel af straffesager

Hvis flere lande har straffemyndighed i forhold til den samme lovovertrædelse, vil de pågældende lande efter omstændighederne kunne aftale, at retsforfølgningen skal finde sted i ét bestemt land (f.eks. dér, hvor samtlige vidner befinder sig). De øvrige lande vil i givet fald overføre retsforfølgningen til det pågældende land.

Den europæiske konvention af 15. maj 1972 om overførsel af retsforfølgning i straffesager indeholder nærmere regler herom. I henhold til konventionen kan en stat således anmode en anden stat om at overtage retsforfølgning efter nærmere fastsatte betingelser, f.eks. at forbrydelsen er strafbar efter den anmodede stats lovgivning, eller at den mistænkte skal være fast bosiddende eller statsborger i den anden stat.

Til dato har 13 EU-medlemsstater, herunder Danmark, ratificeret konventionen, mens yderligere 7 medlemsstater har underskrevet konventionen. Konventionen blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 252 af 12. juni 1975 om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager.

Den europæiske konvention om overførsel af retsforfølgning suppleres af en samarbejdsaftale fra 1970 mellem de nordiske rigsadvokater om retsforfølgning i andet nordisk land end der, hvor lovovertrædelsen er begået.

Ifølge den nordiske aftale kan retsforfølgning for en lovovertrædelse, som er begået i et nordisk land, ske i et andet nordisk land, hvis den mistænkte er bosat i dette land, og overtrædelsen er strafbar også efter dette

lands lovgivning. Det samme gælder, hvis den mistænkte opholder sig i et andet land, og det af særlige grunde findes hensigtsmæssigt, at forfølgningen sker der. I begge tilfælde gælder, at forholdet skal høre under straffemyndigheden i det land, der overtager retsforfølgningen.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget til rammeafgørelse forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Det vurderes endvidere ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Forslaget til rammeafgørelse er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af offentlige anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening og Retssikkerhedsfonden.

Justitsministeriet har fastsat høringsfristen til den 6. marts 2009.

6. Nærhedsprincippet

Forslagsstillerne har om nærhedsprincippet anført, at medlemsstaterne ikke på nuværende tidspunkt har en forpligtelse i deres nationale lovgivning til at udveksle oplysninger om straffesager, som har forbindelse til andre medlemsstater. Medlemsstaterne er heller ikke i sager, hvor flere medlemsstater har straffemyndighed, forpligtet til på baggrund af fælles kriterier at overveje, hvilken medlemsstat der er bedst egnet til at indlede retsforfølgning. I fraværet af sådanne regler på fællesskabsniveau vil medlemsstaterne skulle indføre bestemmelser i national ret for at anerkende sådanne foranstaltninger. Det anføres, at det vil indebære, at de 27 medlemsstater vil skulle indføre ensartede nationale bestemmelser, hvilket vil være vanskeligt. Regler fastsat på EU-niveau vil derfor føre til en højere grad af ensartethed.

Regeringens foreløbige vurdering er, at forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet, da formålet bl.a. er at lette det retlige samarbejde i straffesager, der har tilknytning til flere medlemslande, og at forbedre den gensidige anerkendelse af retsafgørelser mellem medlemsstaterne.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget til rammeafgørelse er fremlagt af Tjekkiet, Sverige, Polen, Slovakiet og Slovenien. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side finder man på nuværende tidspunkt – hvor den igangsatte høring ikke er afsluttet – ikke at burde tage endelig stilling forslaget. Man er dog umiddelbart positiv over for initiativet.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet om forslaget til rammeafgørelse om forebyggelse og bilægelse af konflikter om jurisdiktion i straffesager sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – også til Folketingets Retsudvalg.