



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 17. juni 2009
Kontor: Det Internationale
Kontor
Dok.: KBU40346

GRUNDNOTAT

vedrørende forslag til Rådets rammeafgørelse om overførsel af retsforfølgning i straffesager

Nyt notat.

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Forslaget til rammeafgørelse har til formål at indføre fælles regler for, hvornår retsforfølgningen i en straffesag kan overføres fra en medlemsstat til en anden medlemsstat. Forslaget indebærer, at når en person mistænkes for at have begået en forbrydelse i henhold til lovgivningen i en medlemsstat, kan denne medlemsstat under nærmere fastsatte betingelser anmode en anden medlemsstat om at overtage retsforfølgningen. Der er alene tale om at skabe en mulighed for – ingen pligt til – at overføre retsforfølgningen. Derimod indebærer forslaget, at der som udgangspunkt indføres en pligt til at overtage retsforfølgningen fra en anden medlemsstat. Forslaget indeholder dog visse muligheder for at afslå en anmodning om at overtage retsforfølgningen. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Forslaget er fremlagt af 16 medlemsstater i fællesskab. 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 (som medforslagsstiller) 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 retsple-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

je, være særlig opmærksom på mulighederne for at koncentrere retsforfølgningen i grænseoverskridende sager i én medlemsstat.

På den baggrund har Belgien, Bulgarien, Danmark, Estland, Frankrig, Grækenland, Letland, Litauen, Nederlandene, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet og Ungarn fremlagt et forslag til rammeafgørelse om overførsel af retsforfølgning i straffesager.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget til rammeafgørelse er fremlagt under henvisning til TEU, artikel 31, stk. 1, litra a, og artikel 34, stk. 2, litra b. Det følger af artikel 31, stk. 1, litra a, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager omfatter fremme og fremskyndelse af samarbejdet om retspleje mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i 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.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

Forslaget lægger op til, at når en person mistænkes for at have begået en forbrydelse i henhold til lovgivningen i en medlemsstat (det begærende land), kan denne medlemsstat – hvis det vil øge retsforfølgningens effektivitet og samtidig sikre en forsvarlig retspleje – anmode en anden medlemsstat (det anmodede land) om at overtage retsforfølgningen.

Forslaget tager sigte på to grupper af tilfælde. Den ene gruppe omfatter tilfælde, hvor retsforfølgning i anledning af en lovovertrædelse mest hensigtsmæssigt kan ske i et andet land, men hvor dette land ikke efter sine egne regler om straffemyndighed kan indlede en sådan forfølgning. Forslaget giver mulighed for, at retsforfølgningen i dette tilfælde kan overføres til det anmodede land, idet anmodningen om overførsel fra det begærende land, der har kompetence i sagen, medfører, at det anmodede land bliver kompetent (dvs. får jurisdiktion) til at indlede retsforfølgning.

Den anden gruppe omfatter tilfælde, hvor to eller flere lande allerede i kraft af deres egen lovgivning har straffemyndighed (jurisdiktion) i den samme sag, og hvor spørgsmålet alene er, i hvilken stat retsforfølgningen mest hensigtsmæssigt kan ske. Også for disse tilfælde fastsætter forslaget

regler for overførsel af straffesagen til et land, således at retsforfølgningen indstilles i det eller de andre lande.

I begge tilfælde vil en overførsel af straffesagen forudsætte, at den pågældende gerning er strafbar efter lovgivningen i det anmodede land, idet der efter forslaget gælder et krav om dobbelt strafbarhed (der opereres således ikke med en såkaldt ”positiv-liste”, som bl.a. kendes fra rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre).

Forslaget fastsætter en række kriterier for, hvornår en straffesag kan overføres fra en medlemsstat til en anden medlemsstat. Det drejer sig f.eks. om tilfælde, hvor hovedparten af kriminaliteten er begået i det anmodede land, hvor den mistænkte eller ofrene er bosiddende i det anmodede land, eller hvor fuldbyrdelsen af en eventuel dom i det anmodede land vil kunne lette resocialisering. Det kan også være mere praktiske hensyn, f.eks. at der er verserende straffesager mod den mistænkte, eller han eller hun allerede afsoner straf for en anden lovovertrædelse i det anmodede land, eller at de væsentligste beviser i sagen befinder sig i dette land.

Forslaget forpligter på intet tidspunkt en medlemsstat til at fremsætte en anmodning om overførsel af retsforfølgning. Forslaget indebærer således ikke, at en mistænkt person vil få ret til at vælge, i hvilket land han eller hun ønsker at blive retsforfulgt.

Derimod indebærer forslaget, at der som udgangspunkt indføres en pligt til at overtage retsforfølgningen fra en anden medlemsstat. Efter forslaget kan anmodningen om overførslen af straffesagen dog afslås i en række nærmere opregnede tilfælde (fakultative afslagsgrunde). Det gælder f.eks. tilfælde, hvor forholdet ikke er strafbart i det anmodede land, hvor det vil stride mod princippet om ne bis in idem (dvs. princippet om, at en person ikke må retsforfølges to gange for samme forbrydelse), hvor den pågældende er under den kriminelle lavalder, eller der foreligger forældelse i henhold til lovgivningen i det anmodede land.

Hvis det anmodede land udelukkende har (får) straffemyndighed på baggrund af anmodningen om at overtage retsforfølgningen, kan det anmodede land endvidere afslå anmodningen, hvis landet ikke finder, at overførslen vil øge retsforfølgningens effektivitet og sikre en forsvarlig retspleje. Herved får det anmodede land lejlighed til at skønne over hensigtsmæssigheden af at benytte rammeafgørelsens regler i hver enkelt sag.

Det anmodede land meddeler hurtigst muligt det begærende land, om retsforfølgningen i sagen overtages. Retsforfølgningen sker i givet fald efter straffe- og procesreglerne i det land, som overtager sagen.

Når en sag er blevet overført, kan det begærende land i princippet ikke længere retsforfølge den mistænkte for den lovovertrædelse, som anmodningen vedrører, eller fuldbyrde en dom, som tidligere er afsagt mod ham eller hende i dette land for samme lovovertrædelse. Efterforskningen vil derfor skulle indstilles eller påtale opgives i sagen. Det begærende land vil dog fortsat kunne foretage nødvendige efterforskningsskridt og yde retshjælp til brug for det land, som har overtaget sagen.

Det begærende land kan efter forslaget til rammeafgørelse som udgangspunkt genoptage retsforfølgningen i sagen, hvis det anmodede land indstiller retsforfølgningen. Genoptagelse vil dog ikke kunne ske, hvis dette vil stride mod det begærende lands lovgivning (f.eks. på grund af ne bis in idem-princippet).

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

3. Gældende ret

3.1. Den europæiske konvention af 15. maj 1972 om overførsel af retsforfølgning i straffesager (herefter konventionen) indeholder nærmere regler om overførsel af straffesager. Konventionen giver mulighed for, at retsforfølgning i anledning af en lovovertrædelse kan finde sted i det land – gerningslandet, bopælslandet eller andet land – hvor det under hensyn til samtlige foreliggende omstændigheder skønnes mest hensigtsmæssigt.

I henhold til konventionen kan en stat således anmode en anden (kontraherende) stat om at overtage retsforfølgningen, hvis en række nærmere angivne betingelser er opfyldt, herunder at forbrydelsen er strafbar efter den anmodede stats lovgivning (dobbelt strafbarhed), og at den mistænkte er fast bosiddende eller statsborger i den anden stat.

Det er et grundlæggende princip i konventionen, at et medlemsland aldrig er forpligtet til at fremsætte anmodning om overførsel af retsforfølgning, men alene er berettiget hertil. Derimod er der som udgangspunkt en

pligt til at overtage retsforfølgningen fra en anden stat. Denne pligt suppleres dog af vide muligheder for at afslå en anmodning.

Konventionen indebærer endvidere, at et land, der anmoder om at overtage retsforfølgningen, bliver kompetent til at indlede forfølgningen i sagen, selv om det ikke i øvrig efter sine nationale regler har den fornødne straffemyndighed (jurisdiktion).

Konventionen indeholder herudover en række regler af mere teknisk og proceduremæssig karakter, som bl.a. fastlægger de nærmere procedurer og formregler for fremsendelse af anmodninger om overtagelse af retsforfølgning.

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.

3.2. Den Europæiske Konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager indeholder ligeledes visse regler om overførsel af retsforfølgning i straffesager. Det følger således af konventionen, at myndighederne i en stat kan anmode en anden (kontraherende) stat om at iværksætte retsforfølgning. Den anmodede stat skal i videst mulig omfang imødekomme en anmodning herom. Anmodningen kan dog bl.a. afslås, hvis det vil stride mod statens almindelige retsprincipper.

Alle 27 EU-medlemsstater har ratificeret retshjælpskonventionen.

3.3. For så vidt angår de nordiske lande suppleres ovennævnte regler 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 i forvejen skal høre under straffemyndigheden i det land, der overtager retsforfølgningen. Den nordiske aftale fastsætter således (modsat 1972-konventionen) ikke regler for straffemyndighed. Den nordiske aftale indeholder herudover væsentlig færre afslagsgrunde end 1972-konventionen.

3.4. Straffelovens §§ 6-12 indeholder de almindelige bestemmelser om, under hvilke betingelser en strafbar handling hører under dansk straffemyndighed. 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 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. straffelovens § 7 og § 7 a om henholdsvis det aktive og det passive personalprincip).

Efter straffelovens § 8, nr. 5, hører handlinger, som foretages uden for den danske stat endvidere under dansk straffemyndighed, uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen er omfattet af en international bestemmelse, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at have straffemyndighed. Det afgørende er, hvorvidt Danmark i henhold til en traktat, konvention eller rammeafgørelse mv. er forpligtet til at have straffemyndighed, mens det ikke kræves, at Danmark konkret er forpligtet til at foretage retsforfølgning i den pågældende sag. Bestemmelsen giver bl.a. straffemyndighed i tilfælde, hvor retsforfølgning overtages i medfør af 1972-konventionen.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til rammeafgørelse vurderes at ville medføre visse lovgivningsmæssige konsekvenser. Lov nr. 252 af 12. juni 1975 om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager omhandler således kun overførsler i medfør af 1972-konventionens regler eller principperne heri, idet loven blot henviser til konventionen. Det vil derfor være nødvendigt at tilvejebringe lovgrundlag for overførsler i medfør af rammeafgørelsen, herunder med mere begrænsede afslagsgrunde og mere smidige procedurermæssige regler for overførelsen.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Henset til det samlede antal sager, der behandles af justitsvæsenet, skønnes det forventede omfang af overførelser af retsforfølgning mellem EU-

medlemsstaterne ikke at have økonomisk eller administrative 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, Foreningen af offentlige anklagere, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Politiforbundet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af beskikkede advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening og Retssikkerhedsfonden.

Justitsministeriet har fastsat høringsfristen til den 1. september 2009.

6. Nærhedsprincippet

Forslagsstillerne har anført, at der ikke findes andre instrumenter end en rammeafgørelse, som i tilstrækkelig grad kan regulere det grænseoverskridende EU-samarbejde om overførsel af retsforfølgning i straffesager. Medlemsstaterne kan navnlig ikke hver for sig fastsætte egne regler, der på én gang er hensigtsmæssige for dem selv og indbyrdes kompatible. Regler om overførsel af retsforfølgning i straffesager kan derfor bedre gennemføres på EU-plan.

Regeringens foreløbige vurdering er, at forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet, da formålet med forslaget er at lette det retlige samarbejde i straffesager, der har tilknytning til flere medlemsstater, og at forbedre muligheden for at overføre retsforfølgningen i straffesager mellem medlemsstaterne. Gennemførelse af en indbyrdes forenelig regulering om overførsel af retsforfølgning i straffesager vil kræve en samordnet indsats på EU-plan.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget til rammeafgørelse er fremlagt af Belgien, Bulgarien, Danmark, Estland, Frankrig, Grækenland, Letland, Litauen, Nederlandene, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet og Ungarn. 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 (som medforslagsstiller) positiv over for initiativet.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet om forslaget til rammeafgørelse om overførsel af retsforfølgning i straffesager sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – til Folketingets Retsudvalg.