



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.7.2000
KOM(2000) 495 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

Gensidig anerkendelse af endelige afgørelser i straffesager

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Gensidig anerkendelse af endelige afgørelser i straffesager

INDLEDNING

I henhold til artikel 31, litra a), i traktaten om Den Europæiske Union skal fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager omfatte "fremme og fremskyndelse af samarbejdet mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne vedrørende [...] fuldbyrdelse af afgørelser". Traditionelt retligt samarbejde i kriminalsager er baseret på flere forskellige internationale retlige instrumenter, som i overvejende grad er karakteriseret ved det, man kunne kalde "anmodnings"-princippet: Én suveræn stat fremsætter anmodning til en anden suveræn stat, der så afgør, om den vil efterkomme anmodningen eller ej. I visse tilfælde er der temmelig strenge regler om imødekommelse af anmodninger, så der ikke er noget valg; men i andre tilfælde kan den anmodede stat forholdsvis frit træffe sin beslutning. I næsten alle tilfælde skal den begærende stat afvente svar på sin anmodning, før den får de oplysninger, som dens myndigheder behøver for at kunne forfølge en straffesag.

Dette traditionelle system er ikke alene langsommeligt, men også uhåndterligt, og af og til er det temmelig usikkert, hvilke resultater den dommer eller anklager, der fremsætter anmodningen, får. Med lån fra de begreber, der har fungeret så godt ved oprettelsen af det indre marked, fødtes derfor den tanke, at retligt samarbejde muligvis også kunne drage nytte af begrebet gensidig anerkendelse, hvilket ganske enkelt betyder, at når en bestemt foranstaltning, for eksempel en afgørelse truffet af en dommer, der udøver sine officielle beføjelser i én medlemsstat, er iværksat, skulle en sådan foranstaltning - for så vidt som den har implikationer uden for landets grænser - automatisk accepteres i alle andre medlemsstater og have de samme eller i hvert fald tilsvarende virkninger dér. Kommissionen er sig bevidst, at det, der måske lyder enkelt, faktisk er meget kildent, når man begynder at se nærmere på detaljerne, og et af hovedformålene med denne meddelelse er at vise, hvorledes Kommissionen forestiller sig, at Den Europæiske Union kunne overvinde sådanne vanskeligheder.

Det er værd at huske på, at Det Europæiske Råd i Tammerfors erklærede, at "øget gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme vil sammen med den nødvendige indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen kunne lette samarbejdet mellem myndighederne og fremme den retlige beskyttelse af den enkeltes rettigheder". Gensidig anerkendelse skulle således sikre ikke alene at domme fuldbyrdes, men også at de afsones på en måde, der beskytter den enkeltes rettigheder. For eksempel bør håndhævelse i en anden medlemsstat også, når det er muligt, søge at foretage en bedre resocialisering af lovovertræderen.

Princippet om gensidig anerkendelse er værdifuldt, både med hensyn til afgørelser, der træffes inden en endelig afgørelse, navnlig en dom, og med hensyn til selve de endelige afgørelser. Denne meddelelse er koncentreret om gensidig anerkendelse af endelige afgørelser.

Denne meddelelse indeholder Kommissionens tanker om den gensidige anerkendelse af endelige afgørelser i straffesager. Det er et nyt og komplekst emne. I mange tilfælde er meddelelsen ikke et forsøg på at give endegyldige svar på de spørgsmål, der dukker op, men et forsøg på at finde mulige veje frem.

Meddelelsens andet hovedformål er at yde et bidrag til det program med foranstaltninger, der gennemfører princippet om gensidig anerkendelse, som Det Europæiske Råd om retlige og indre anliggender opfordrede til i Tammerfors i oktober 1999.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at tage denne meddelelse til efterretning og meddele Kommissionen deres respektive synspunkter vedrørende de forelagte punkter.

1. HISTORISK BAGGRUND

Det Europæiske Råd anmodede på sit møde den 15.-16. juni 1998 i **Cardiff** Rådet om at afdække mulighederne for øget gensidig anerkendelse af medlemsstaternes retters afgørelser¹.

Rådets og Kommissionens **handlingsplan** af 3. december 1998 for, hvorledes Amsterdamtraktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres², omhandler også gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser. I punkt 45f anmodes der om, at man senest to år efter traktatens ikrafttræden iværksætter en proces med henblik på at lette den gensidige anerkendelse af retsafgørelser og fuldbyrdelsen af straffedomme.

Arbejdet med gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager begyndte i forskellige af Rådets underudvalg i 1999, og Det Europæiske Råd om retlige og indre anliggender den 15.-16. oktober i **Tammerfors** opfordrede til, at princippet om gensidig anerkendelse bliver hjørnестenen i det retlige samarbejde inden for EU på både det civil- og det strafferetlige område³. Mere specifikt blev Rådet og Kommissionen anmodet om, inden december 2000, at vedtage et program med foranstaltninger, der gennemfører princippet om gensidig anerkendelse. I forbindelse med dette program bør der også sættes et arbejde i gang med hensyn til de aspekter af retsplejen, som det skønnes nødvendigt at vedtage fælles minimumsstandarder for, således at princippet om gensidig anerkendelse lettere kan gennemføres under overholdelse af medlemsstaternes fundamentale retsgrundsætninger⁴.

I løbet af de seneste måneder har arbejdet i Rådets underudvalg været koncentreret om to aspekter af gensidig anerkendelse: 1) et program med foranstaltninger, der skal træffes med hensyn til gensidig anerkendelse, og 2) gensidig anerkendelse af indefrysning af aktiver. I betragtning af at mange typer aktiver i almindelighed og navnlig penge på bankkonti faktisk meget hurtigt kan flyttes rundt, nationalt, i Det Europæiske Fællesskab og endda i hele verden, forekommer det, at hurtighed er af største betydning, når det gælder indefrysning af aktiver, hvis politimyndighederne skal have nogen som helst chance for at udføre arbejdet. Derfor er der et stort behov for et internationalt system, der fungerer hurtigt, og princippet om gensidig anerkendelse lover meget i retning af at bidrage til at opfylde dette behov.

2. KOMMISSIONENS METODE

Kommissionen konstaterer med glæde, at arbejdet med de ovenfor skitserede problemer allerede er i gang. Gensidig anerkendelse af afgørelser vedrørende indefrysning af aktiver er

¹ Formandskabets konklusion nr. 39.

² De Europæiske Fællesskabers Tidende (EFT) C 19 af 23. januar 1999, s. 1.

³ Formandskabets konklusion nr. 33.

⁴ Formandskabets konklusion nr. 37.

imidlertid kun ét aspekt af hele området gensidig anerkendelse. Ikke alene bør det igangværende arbejde suppleres med fastsættelse af regler for anerkendelse af endelige afgørelser, der behandler spørgsmålet, hvorvidt de indefrosne aktiver bør frigives eller faktisk konfiskeres, men princippet om gensidig anerkendelse bør fastsættes generelt med hensyn til såvel proceduremæssige som materielle afgørelser. Hensigten med denne meddelelse er at dække den del af spektret, der handler om gensidig anerkendelse af endelige materielle afgørelser.

Formålet med meddelelsen er ikke at dække området udlevering som sådan. I det lange løb bliver udleveringer mellem EU's medlemsstater måske unødvendige, hvis afgørelser, der træffes i én medlemsstat, simpelthen anerkendes i alle andre medlemsstater. Indtil da kan der være behov for en separat indsats. Under alle omstændigheder må udlevering, i overensstemmelse med Tammerfors-konklusion nr. 35, gøres til genstand for særlig opmærksomhed i en anden sammenhæng.

Med henblik på udarbejdelse af denne meddelelse har Kommissionens tjenestegrene holdt to møder om emnet med uafhængige eksperter og regeringsexperter henholdsvis den 10. maj og den 31. maj 2000. Formålet med disse møder var at forsyne Kommissionen med reaktioner på et udkast til en sammenfattende note om sagen. Denne meddelelse er baseret på eksperternes reaktioner og de ideer, der er udviklet i Kommissionen.

3. UDTRYKKET “GENSIDIG ANERKENDELSE AF ENDELIGE AFGØRELSE I STRAFFESAGER”

3.1. “Gensidig anerkendelse”

Gensidig anerkendelse er et princip, der almindeligvis forstås som værende baseret på den tanke, at mens en anden stat måske ikke behandler en bestemt sag på samme eller endda en lignende måde som ens egen stat, skal resultaterne være sådan, at de accepteres som ligestillede med afgørelser truffet af ens egen stat. Gensidig tillid er et vigtigt element, ikke blot tillid til tilstrækkeligheden af en partners regler, men også tillid til, at disse regler anvendes korrekt.

Baseret på ideen om ligestilling og den tillid, den er baseret på, tillades det, at de resultater, én stat er nået frem til, får retskraft i en anden stat. På dette grundlag kunne en afgørelse truffet af en myndighed i én stat accepteres som sådan i en anden stat, selv om der ikke findes en sammenlignelig myndighed i den stat, eller myndigheden ikke kunne træffe sådanne afgørelser eller ville have truffet en helt anden afgørelse i en tilsvarende sag.

Anerkendelse af en udenlandsk afgørelse i straffesager kunne forstås sådan, at den ville få virkning uden for den stat, hvor den er truffet, hvad enten det sker ved at give den de retsvirkninger, den udløser i henhold til den udenlandske straffelov, eller ved at tage den i betragtning, så den får de virkninger, den udløser i henhold til den anerkendende stats straffelov.

Begrebet gensidig anerkendelse går ikke altid, men dog ofte, hånd i hånd med en vis grad af harmonisering af den måde, stater gør tingene på. En sådan harmonisering gør det ofte lettere at acceptere resultater, som en anden medlemsstat er nået frem til. På den anden side kan gensidig anerkendelse til en vis grad overflødiggøre harmonisering.

3.2. “Endelige afgørelser”

Definitionen på dette udtryk, navnlig elementet “endelige”, har vist sig vanskelig. En afgørelse som sådan forstås her som en handling, hvorved en bestemt sag afklares på bindende måde. Som arbejdsdefinition på en endelig afgørelse foreslås det, at man inkluderer alle afgørelser, hvormed der afsiges kendelse om en straffesags substans, og som ikke kan appelleres yderligere, eller hvor en appel, såfremt en sådan stadig er mulig, ikke har opsættende virkning⁵.

Hensigten med denne arbejdsdefinition er at omfatte ikke alene domstolenes afgørelser, men også enhver anden afgørelse, der opfylder de opstillede kriterier. For eksempel ville, alt efter en medlemsstats lovgivning, resultaterne af mægling mellem offer og lovovertræder eller aftaler mellem en mistænkt og anklagemyndighederne også være omfattet, hvis de har den virkning, at der ikke kan rejses yderligere tiltale for den samme handling.

Et vigtigt spørgsmål, der bør behandles i denne sammenhæng, er, hvorvidt afgørelser, der er truffet af administrative myndigheder, også bør være genstand for gensidig anerkendelse. For eksempel begrænser Bruxelles-konventionen af 1968 i sin artikel 25 omfanget af dens anerkendelse og fuldbyrdelsesbestemmelser til afgørelser, der træffes af en domstol. Med hensyn til “straffesager” som defineret nedenfor har adskillige EU-medlemsstater imidlertid valgt også at lade administrative myndigheder træffe visse afgørelser. Derfor ville et system til gensidig anerkendelse ikke være fuldkomment, hvis det ikke omfattede sådanne afgørelser. Dette er også i tråd med såvel Konventionen af 1970 om straffedommes internationale retsvirkning (artikel 1b) og Konventionen af 1991 om fuldbyrdelse af udenlandske straffedomme (artikel 1.1.a). Endvidere støtter funktionelle overvejelser også denne fremgangsmåde: For eksempel er der adskillige lande, hvor juridiske personer, på hvis vegne eller til hvis fordel en kriminell handling er begået, (endnu) ikke kan retsforfølges. En distinktion baseret på den myndighed, der har kompetence til at træffe afgørelse, kunne have en fordrejende virkning.

3.3. “Straffesager”

(Materiel) strafferet forstås traditionelt som de regler, hvormed en stat fastsætter sanktioner som en reaktion på adfærd, som den anser for uforenelig med dens samfundsnormer, med henblik på at afskrække lovovertræderen fra at gentage sine overtrædelser og at afskrække andre fra at begå lignende handlinger.

På det seneste er denne fortolkning udvidet til at omfatte elementer af resocialisering (for eksempel behandlingsdomme i forbindelse med narkokriminalitet).

Endvidere er der truffet foranstaltninger, ikke mindst på unionsplan, som medfører, at juridiske personer kan drages til ansvar for kriminelle handlinger⁶. Dette ansvar

⁵ En sådan definition er nogenlunde i tråd med bestemmelser, der allerede er i kraft med hensyn til gensidig anerkendelse af afgørelser i **borgerlige sager og handelssager**, i Konvention om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (Bruxelles-konventionen af 1968) (konsolideret tekst i EFT C 27 af 26. januar 1998).

⁶ Se f.eks. artikel 3 i Anden protokol til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT C 221 af 19. juli 1997), artikel 3 i Fælles aktion af 21. december 1998 om at gøre det strafbart at deltage i en kriminell organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater (EFT

kan være af strafferetlig art. Det foreslås, at også foranstaltninger af ikke-strafferetlig art betragtes som foranstaltninger, der gælder for "straffesager" for så vidt som de er nødvendige for at sikre, at juridiske personer kan drages til ansvar for kriminelle handlinger begået til deres fordel af naturlige personer, der beklæder lederstillinger i disse juridiske personer.

4. EKSISTERENDE INTERNATIONALE RETLIGE INSTRUMENTER

Med hensyn til anerkendelse af endelige afgørelser findes der allerede adskillige instrumenter. Haag-konventionen af 1970 om straffedommes internationale retsvirkning blev udarbejdet i Europarådet og blev åbnet for undertegnelse. Og EF-medlemsstaterne vedtog den 13. november 1991 i Bruxelles Konventionen om fuldbyrdelse af udenlandske straffedomme. Begge disse instrumenter er imidlertid ratificeret i meget begrænset omfang. Et tredje eksempel, EU-konventionen af 1998 om frakendelse af førerretten, vedtaget under Maastricht-traktaten, er hidtil ikke blevet ratificeret af en eneste af EU's medlemsstater. Konventionen til gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (Schengen, 19. juni 1990) har i afsnit III, kapitel 3 regler for anvendelsen af bestemmelserne om negativ retsvirkning (*ne bis in idem*-princippet) (artikel 54–58). Inden for rammerne af Schengen-aftalen vedtog man også Aftale om samarbejde om retsforfølgning af færdselsforseelser og om fuldbyrdelse af afgørelser om bøder og afgifter for færdselsforseelser^{7 8}.

På nuværende tidspunkt er ingen af disse eksisterende instrumenter i kraft i samtlige EU-medlemsstater. Endvidere vil deres indhold ikke være tilstrækkeligt til at etablere en fuldstændig dækkende ordning om gensidig anerkendelse

5. KENDSKAB TIL VERSERENDE SAGER OG AFGØRELSE, DER ER TRUFFET I ANDRE MEDLEMSSTATER

For at kunne anerkende en afgørelse, der træffes i en anden medlemsstat, må man først og fremmest vide, at en sådan afgørelse findes, og hvad dens indhold er. I visse situationer kan den anklagede forventes at oplyse myndighederne om eksistensen af en sådan afgørelse, navnlig hvor det er til hans eller hendes fordel, hvilket vil være tilfældet, hvor *ne bis in idem*-princippet finder anvendelse. Men i andre tilfælde kan man ikke forvente sådanne oplysninger. Selv når den pågældende informerer myndighederne, er de nødt til at undersøge, om oplysningen er korrekt. I denne forbindelse vil der også være behov for oversættelse, da mange afgørelser fra andre medlemsstater ikke vil være udformet på den pågældende myndigheds arbejdssprog.

L 351 af 29. december 1998) samt artikel 8 i rammeafgørelse af 29. maj 2000 om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige og andre sanktioner, i forbindelse med indførelsen af euroen (EFT L 140 af 14. juni 2000)

⁷ Afgørelse af 28. april 1999 (SCH/Com-ex (99) 11 Rev 2).

⁸ I f.eks. civile sager og handelssager oprettes der ved Bruxelles-konventionen af 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, en mekanisme, der, skønt den forudsætter en eksigibilitetsprocedure, før en afgørelse kan fuldbyrdes i en anden medlemsstat, ikke desto mindre indebærer, at selve afgørelsen ikke kan efterprøves med hensyn til sagens realitet (artikel 29) og anerkendes automatisk (artikel 26).

Der findes ikke et europæisk register over domme, der ville kunne bruges til dette formål⁹. Det ville være meget nyttigt at oprette et sådant europæisk register over afsagte straffedomme, men også over sager, der verserer hos myndigheder, som træffer afgørelse om sagens substans¹⁰. Man kunne forestille sig, at det foregik i to faser: den første fase ville være begrænset til udarbejdelse af fælleseuropæiske formularer på flere sprog, der kunne bruges til anmodning om oplysninger om eksisterende straffeattester. Ved anvendelsen af sådanne formularer kunne retshåndhævende myndigheder sende en anmodning om oplysninger til de kompetente (forhåbentlig centrale) myndigheder i alle andre EU-medlemsstater for at finde ud af, om en person, som de har at gøre med, har en kriminel baggrund dér.

I anden fase bør der oprettes et rigtigt centralt europæisk strafferegister. Dette ville ikke alene muliggøre reaktioner på gentagelsestilfælde, men også gøre retsforfølgende instanser i stand til hurtigt og enkelt at kontrollere, om der allerede er indledt sag imod en bestemt person. Derved ville de ikke alene kunne undgå at anlægge sager, der ville blive tilbagevist på grund af *ne bis in idem*-princippet, men det ville også give dem værdifulde oplysninger til efterforskningen af kriminelle handlinger, som den pågældende måtte være involveret i. Et centralregister ville også bidrage enormt til den EU-dækkende håndhævelse af afgørelser om retlighedsfortabelse. Oprettelsen af et sådant europæisk register over straffedomme og verserende sager kræver, at man løser nogle praktiske og juridiske problemer, heriblandt spørgsmålet om ansvaret for registrering og ajourføring af de oplysninger, der findes i registret. Databeskyttelsen skal sikres, hvilket kræver bestemmelser f.eks. vedrørende adgang til data, retten til at få korrigeret data osv. Endvidere skal der stilles midler til rådighed til systemets drift. Det europæiske register bør være tilgængeligt via elektroniske links med henblik på øget tempo og brugervenlighed. Centralregistret vil ikke nødvendigvis kræve, at en central computer indeholder alle relevante data; det kunne være tilstrækkeligt at oprette links til nationale registre¹¹.

Nationale love om strafferegistre kan forventes at variere stærkt. For eksempel kan forskellige medlemsstater have forskellige regler for, hvilke typer domme der opføres i registret, hvor længe dommen bliver stående, hvem der har adgang til registret osv. Det skulle ikke være nødvendigt med en fuldstændig harmonisering af disse regler. Der kan imidlertid være behov for at fastsætte visse minimumsstandarder, navnlig med hensyn til hvilke data der nødvendigvis må registreres i systemet. Endvidere må det sikres, at de, der anmoder om

⁹ I forbindelse med udviklingen af en EU-strategi til forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet for begyndelsen af det nye årtusind har man tænkt sig at anbefale oprettelsen af en fælles database over personer, der har begået lovovertrædelser i forbindelse med organiseret kriminalitet, idet der tages skyldigt hensyn til bestemmelserne om databeskyttelse. Dette forslag var bygget på tidligere henstillinger i Handlingsplan til bekæmpelse af organiseret kriminalitet, vedtaget af Rådet den 28. april 1997 (EFT C 251 af 15. august 1997), der opfordrede til, at man tog de nødvendige skridt til at tillade, at kriminelle organisationer eller deres medlemmer udelukkes fra at deltage i licitationer, modtage støtte eller offentlige licenser (henstilling nr. 7). Ligeledes anmodede Kommissionen i sin meddelelse af 1997 om en unionspolitik mod korruption om, at man etablerede en eller anden form for omfattende sortlistesystem, der skulle gælde for områder, hvor fællesskabsfinancer var i fare. Men tanken om en database blev mødt med kraftige forbehold fra visse medlemsstater, og ordvalget blev skiftet ud med en omtale af "en effektiv mekanisme til tidlig påvisning" af lovovertrædere.

¹⁰ Se også henstilling 49e) i Rådets og Kommissionens **handlingsplan** af 3. december 1998 for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres, der blev vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender) i Wien den 3. december 1998 (EFT C 19 af 23. januar 1999).

¹¹ Det initiativ, som Tyskland for nylig har iværksat til oprettelse af en enhed, der skal fremme en hensigtsmæssig koordinering af nationale retsforfølgende myndigheder og lette efterforskningen i kriminalsager (EUROJUST) er udformet, så EUROJUST kan bidrage til det europæiske strafferegister (artikel 6 i udkast).

oplysninger fra en anden medlemsstat, har samme adgangsrettigheder som dem, der anmoder om oplysninger i den pågældende medlemsstat. Man må også sørge for, at de nationale registre er elektronisk kompatible med det europæiske register.

6. DE FORSKELLIGE ASPEKTER AF GENSIDIG ANERKENDELSE

6.1. Fuldbyrkelse af afgørelser

Anerkendelse af en afgørelse betyder først og fremmest, at man gør det, der er beordret i afgørelsen, for at fuldbyrde den.

Nogle af de eksisterende internationale retlige instrumenter indebærer, at dette gøres indirekte ved at konvertere den udenlandske afgørelse til en ny national afgørelse, der så kan være en formel afgørelse, som i fuldt omfang svarer til den oprindelige afgørelse, eller en afgørelse, der så at sige "assimilerer" den udenlandske afgørelse, dvs. at man træffer den afgørelse, som myndighederne kunne have truffet, hvis de havde behandlet sagen fra første færd.

Både Det Europæiske Politiske Samarbejdes Konvention af 1991 om fuldbyrdelse af udenlandske straffedomme og EU-konventionen af 1998 om frakendelse af førerretten byder på visse muligheder i den henseende.

Det fremgår imidlertid tydeligt af sammenhængen, at Tammerfors-konklusionerne giver forrang til direkte fuldbyrdelse. Faktisk søger man med konklusion nr. 34 (vedrørende civilsager) at afskaffe midlertidige procedurer, og i konklusion nr. 35 (vedrørende udlevering) anmodes der om, at udlevering erstattes af simpel overførsel af personer, der flygter fra retssystemet efter at være endeligt domfældet.

Det kan derfor med rimelighed antages, at det generelle mål med gensidig anerkendelse, så vidt muligt, bør være at give en endelig afgørelse fuldstændig og direkte virkning i hele Unionen.

Fra et praktisk synspunkt må man skelne mellem håndhævelse af sanktioner, der kan fuldbyrdes i en anden medlemsstat på grundlag af en bilateral anmodning på den ene side (som f.eks. fængsel, bødestrafte eller alternative sanktioner) og rettighedsfortabelse på den anden side (en detaljeret analyse af de spørgsmål, der er relevante for fuldbyrdelsen af forskellige typer sanktioner, findes i kapitel 9).

6.2. "Ne bis in idem"

Anerkendelse af en dom betyder også, at man tager den i betragtning. Et aspekt af dette er det såkaldte "*ne bis in idem*"-princip¹², ifølge hvilket en person, der allerede

¹²

Dette princip er omhandlet i konventionen af 1987 om forbud mod dobbelt strafforfølgning der blev undertegnet i Bruxelles inden for rammerne af Det Europæiske Politiske Samarbejde. Denne konvention er imidlertid kun blevet ratificeret af ni medlemsstater. Europarådets konvention af 1970 om straffedommes internationale retsvirkning og Konvention om overførsel af retsforfølgning i straffesager indeholder også regler om *ne bis in idem*. Der findes også EU-instrumenter, som indeholder *ne bis in idem*-princippet, f.eks. konventionen af 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og konventionen af 1997 om bekæmpelse af bestikkelse. Konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1990 indeholder i afsnit III, kapitel 3, artikel 54-58, også

har været genstand for en afgørelse om bestemte kendsgerninger og juridiske normer, der skal anvendes, ikke kan gøres til genstand for flere afgørelser om den samme sag.

I den gældende lovgivning i medlemsstaterne anvendes en af følgende to former af dette princip: Såfremt der allerede tidligere er afsagt dom i den samme sag i et andet land, skal den afsagte dom tages i betragtning på en måde, der fører til en reduktion i den anden dom ("Anrechnungs"-princippet)¹³. "Erledigungs"-princippet (ifølge hvilket yderligere retlige skridt er udelukket) forbyder helt og holdent en afgørelse nummer to i den samme sag (og med hensyn til den eller de samme person(er)).

Fuld gensidig anerkendelse, som man tilstræber at opnå mellem EU's medlemsstater, må nødvendigvis være baseret på det princip, at en afgørelse, der er truffet af en hvilken som helst myndighed i EU, behandler sagen fuldt ud, og at der slet ikke er behov for flere afgørelser, dvs. princippet om at yderligere retlige skridt er udelukket.

Med andre ord, hvis en person er dømt eller frifundet¹⁴ for en kriminel handling begået i medlemsstat A, bør vedkommende ikke retsforfølges for de samme kendsgerninger, hvordan de end måtte være kvalificeret i medlemsstat B, selv om medlemsstat B har kompetence over kendsgerningerne (f.eks. fordi vedkommende er statsborger i medlemsstat B), og selv om der kunne være afsagt en anden dom i medlemsstat B (f.eks. fordi den pågældende lovovertrædelse kan straffes med længere frihedsberøvelse).

Skønt *ne bis in idem* i princippet virker enkelt, er der talrige detailproblemer. Disse spørgsmål drejer sig om definitionen på, hvad der forstås ved "idem", "de samme kendsgerninger" eller "den samme lovovertrædelse". Med hensyn til relationerne mellem EU's medlemsstater kan det være nødvendigt at de eksisterende internationale retlige instrumenter suppleres, eventuelt erstattes med et instrument, hvori princippet om *ne bis in idem* reguleres tydeligere.

Under alle omstændigheder kan de situationer, hvor vanskeligheder i tilknytning til *ne bis in idem* opstår, forventes at blive langt færre, når et europæisk register over verserende straffesager og afgørelser tillader en langt bedre koordinering af retsforfølgelser mellem EU's medlemsstater. Endvidere ville et EU-dækkende kompetencesystem næsten gøre *ne bis in idem* unødvendigt på EU-plan, idet kun én medlemsstat ville være kompetent til at afsige kendelse i hvert enkelt tilfælde.

6.3. Andre virkninger på yderligere afgørelser

Man kan tage en endelig afgørelse i betragtning på den måde, at der ved en senere ny afgørelse vedrørende en anden lovovertrædelse tages højde for det faktum, at den

bestemmelser om *ne bis in idem*, der forbyder domfældelse og endda retsforfølgelse, når en afgørelse allerede er truffet.

¹³ Et eksempel er, at en person er blevet dømt for en bestemt lovovertrædelse i land A, hvor dommen er to års fængsel. Land B har også kompetence i sagen, og den afsagte dom ville lyde på fem år. Hvis land B følger princippet om, at der skal tages højde for den først afsagte dom, ville den faktiske dom lyde på fem minus to, altså tre års fængsel.

¹⁴ Gældende nationale love eller endda internationale retlige instrumenter tager ikke altid hensyn til *ne bis in idem* i tilfælde af frifindelsesafgørelser. Somme tider skelnes der mellem frifindelse på grund af manglende bevis for, at den påståede handling faktisk blev begået (i sådanne tilfælde accepteres *ne bis in idem* sædvanligvis) og tilfælde, hvor den begåede handling ikke betragtes som en lovovertrædelse af den stat, der har truffet afgørelsen (i sådanne tilfælde sker det ofte, at *ne bis in idem* ikke accepteres).

pågældende tidligere er blevet dømt, dvs. at man ser på, at der er tale om et gentagelsestilfælde, og at den pågældende bør dømmes hårdere på grund af denne skærpene omstændighed. Ingen konvention behandler dette aspekt, og måske er der ikke behov for internationale retlige regler for dette spørgsmål, eftersom nationale retssystemer kan give en dommer frihed til at tage højde ikke alene for omstændighederne omkring kendsgerningerne, men også for den anklagedes straffeattest. Det ser imidlertid ud til, at der er behov for at sikre, at myndighederne har kendskab til tidligere domme. Lovovertræderen selv kan ikke forventes at henlede deres opmærksomhed på tidligere domme (se kapitel 5).

Princippet om at "tage højde for" bør ikke kun være til skade for lovovertræderen: mange nationale straffelove indeholder mekanismer, der sikrer, at sanktionerne for gentagne lovovertrædelser ikke akkumuleres strengt. For eksempel ville en biltyv, der pågribes i at have stjålet 15 biler i én medlemsstat, hvor straffen for hvert enkelt tyveri er tre års fængsel, ikke blive idømt 45 år. Det viser sig, at de fleste eller alle medlemsstaters love indeholder mekanismer, der kunne føre til en strengere dom, end hvis der kun er tale om en enkelt overtrædelse, uden at dette medfører akkumulering.

Man kan forestille sig, at det samme antal lovovertrædelser finder sted, ikke i den samme medlemsstat, men i femten forskellige medlemsstater. Alle disse medlemsstater kunne på samme tid, men uafhængigt af hinanden, retsforfølge "deres" sag og hver især nå frem til en dom på tre år. Selv under det nuværende system kunne dette føre til følgende situation: Når lovovertræderen havde afsonet sin straf i den medlemsstat, hvor han første gang blev fængslet, kunne han blive udleveret til en anden medlemsstat for at afsones sin straf dér. Når dette var overstået, ville han blive overført til endnu en medlemsstat osv. Kun fleksibilitet i eksisterende udleveringsinstrumenter kunne forhindre, at den samlede fængselsdom blev på 45 år. Men under et system til gensidig anerkendelse skulle alle dommene anerkendes i alle andre medlemsstater, herunder den stat, hvor lovovertræderen først blev fængslet. Den samlede straf, som medlemsstaten skulle idømme biltyven, ville således blive på 45 år.

Det er derfor nødvendigt at overveje en ordning, så man undgår sådanne resultater, der er uforenelige med et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Én mulighed kunne være at koordinere retsforfølgningerne, således som det også kan foregå i henhold til national lovgivning. Så snart én medlemsstat indleder retsforfølgning, vil det blive registreret i det europæiske strafferegister. Dermed ville alle andre medlemsstater få kendskab til denne udvikling. De kunne så afstå kompetencen over "deres" del af sagen til fordel for én medlemsstat. Dette behøver ikke engang være den medlemsstat, som først indledte retsforfølgning. For at medlemsstaterne kan gøre dette, må kompetencereglerne rumme mulighed for en sådan overførsel. Hele sagen vil kunne afgøres ved en retsafgørelse, der træffes af domstolen i den medlemsstat, der således er blevet eneansvarlig. Derved kan der også anvendes mekanismer, som forhindrer akkumulering af domme.

7. GENSIDIG ANERKENDELSE MED HENSYN TIL LOVOVERTRÆDEREN

Reglerne for straffelovens behandling af mindreårige og psykisk handicappede er meget forskellige i medlemsstaterne. I betragtning af denne situation ville det være meget vanskeligt

at anerkende afgørelser vedrørende sådanne personer, og man kunne overveje, at sådanne afgørelser holdes uden for princippet om gensidig anerkendelse, i hvert fald foreløbig.

Med hensyn til hvem der betragtes som mindreårig, er det urealistisk at forvente, at medlemsstaterne kan acceptere en simpel løsning, som f.eks. at mindreårige defineres som alle personer under 18 år. Det virker mere lovende at satse på en fleksibel løsning, som f.eks. at give medlemsstaterne ret til ikke at anerkende afgørelser vedrørende mindreårige, idet man overlader definitionen på mindreårige til den pågældende medlemsstat. Det kan dog blive nødvendigt at indføre en øvre aldersgrænse.

8. GENSIDIG ANERKENDELSE MED HENSYN TIL LOVOVERTRÆDELSEN

Der burde ikke være problemer med anerkendelse af endelige afgørelser, der er truffet på områder, hvor materiel straffelov er blevet harmoniseret eller tilnærmet andre landes, som f.eks. korruption, menneskehandel eller deltagelse i en kriminel organisation. Selv uden for disse områder er der i princippet ingen grund til ikke at anvende gensidig anerkendelse. Tammerfors-konklusionerne udelukker ikke, at fælles minimumsstandarder kan være nødvendige, men kun med relation til visse aspekter af procesretten, ikke den materielle ret¹⁵. Forbedringer af det retlige samarbejde i form af gensidig bistand eller udleveringsprocedurer er generelt af horisontal art. Forbedring af samarbejdsmulighederne i instrumenter vedrørende bestemte sektorer er blevet opfattet som en forberedelse til en mere global fremgangsmåde.

Gældende internationale retlige instrumenter til anerkendelse af udenlandske afgørelser giver ofte mulighed for, at anerkendelse kan nægtes, i tilfælde af at der ikke er dobbelt strafbarhed¹⁶. Hvis dobbelt strafbarhed fastholdes som betingelse, skal hver enkelt valideringsprocedure, der gennemføres, godtgøre, at betingelsen er opfyldt. Ikke alene vil dette medføre et ekstra trin i hver eneste valideringsprocedure, men det vil også for visse sagers vedkommende føre til en væsentlig forlængelse af valideringsproceduren. For eksempel kunne det blive nødvendigt på ny at fastslå, hvad lovovertræderen faktisk har gjort. Visse kendsgerninger har muligvis ikke været relevante i henhold til straffeloven i den domfældende medlemsstat og er dermed ikke undersøgt. I henhold til loven i den fuldbyrdende medlemsstat kan disse kendsgerninger være afgørende. I sådanne tilfælde kan der opstå behov for at træffe foranstaltninger, der vil være næsten ensbetydende med at genoptage sagen, undersøge yderligere bevismateriale osv. Den vanskelighed kunne måske overvindes ved ikke at anvende princippet om gensidig anerkendelse på visse former for adfærd, som er strafbare i nogle medlemsstater, men ikke i andre. Eksemplerne er sandsynligvis meget få og vedrører særligt følsomme områder (f.eks. abort, eutanasi, lovovertrædelser begået af pressen, narkokriminalitet). En sådan metode kunne imidlertid også skabe betydelige vanskeligheder, når det bliver nødvendigt at fastslå, hvorvidt en bestemt sag falder ind under en undtagelse eller ej.

Hvis man på den anden side opgav kravet om dobbelt strafbarhed, og der ikke blev skabt et kompetencesystem, som i hver enkelt sag udpeger én medlemsstat som enekompetent, kunne en af følgende to situationer opstå: En medlemsstat straffer en handling, som i en anden medlemsstat ikke er strafbar. Sidstnævnte medlemsstat ville så være forpligtet til at anerkende førstnævnte medlemsstats afgørelse og ville, under visse omstændigheder, være forpligtet til

¹⁵ Formandskabets konklusion nr. 37.

¹⁶ Se artikel 5, litra b), i Bruxelles-konventionen af 1991 mellem EF's medlemsstater om fuldbyrdelse af udenlandske straffedomme og artikel 4, stk. 1, i Europarådets Konvention af 1970 om straffedømmes internationale retsvirkning.

at fuldbyrde en dom, der er afsagt for en handling, som ikke er en overtrædelse i henhold til landets lovgivning. Den modsatte situation, hvor en medlemsstat, der betragter en bestemt handling som strafbar, ville blive nødt til at anerkende en frifindelsesafgørelse fra en medlemsstat, hvor en sådan handling er lovlig, kunne i princippet også opstå¹⁷.

Det viser sig ved undersøgelsen af, hvilke lovovertrædelser der burde være omfattet af gensidig anerkendelse, at der er yderligere vægtige argumenter for at etablere et EU-dækkende kompetencesystem (se punkt 13 nedenfor).

Et andet spørgsmål er, om gensidig anerkendelse ikke burde forbeholdes de mere alvorlige former for forbrydelse. Definitionen på en alvorlig forbrydelse er imidlertid ikke helt ensartet i forskellige instrumenter¹⁸. Hvis man holder sig det dobbelte formål med gensidig anerkendelse for øje, er der imidlertid ingen grund til at begrænse princippet anvendelse til alvorlige forbrydelser (i hvert fald med hensyn til anerkendelse af endelige afgørelser). Tværtimod burde personer, der er domfældt for lovovertrædelser, der ikke betragtes som alvorlige forbrydelser, afgjort være berettiget til fuldbyrdelse i den medlemsstat, de kommer fra, lige så vel som mere "alvorlige" kriminelle er det. Dette kunne øge deres muligheder for vellykket resocialisering betydeligt. Der er heller ikke nogen indlysende grund til, at afgørelser om mindre alvorlige forbrydelser ikke skal tages i betragtning, når en ny afgørelse træffes, hvad enten det er med henblik på skærpende omstændigheder, *ne bis in idem* eller med andre formål.

9. FORSKELLIGE SANKTIONSTYPER

Spørgsmålet, hvorvidt gensidig anerkendelse skulle gælde uanset den pålagte sanktion, er mere vanskeligt. Dette er ikke desto mindre et af de væsentligste spørgsmål¹⁹.

9.1. Frihedsstraf

På dette område skal der tages hensyn til to interesser: den domfældende medlemsstats interesse i, at dommen fuldbyrdes, og den domfældte persons interesse i at få en realistisk mulighed for resocialisering²⁰.

¹⁷ Dette kunne have konsekvenser, som nogle ville have svært ved at acceptere. For eksempel er eutanasi en forbrydelse i medlemsstat A, mens det i medlemsstat B er lovligt, hvis den person, der ønsker at dø, giver sit samtykke skriftligt. Begge medlemsstater har i henhold til deres nationale, ikke-koordinerede regler kompetence i sagen. En person, der har udført eutanasi, der er dækket af en skriftlig erklæring, og som ønsker at opnå immunitet for denne handling i medlemsstat A, kunne sørge for, at han eller hun bliver retsforfulgt i medlemsstat B og undlade at nævne, at der er givet skriftligt samtykke. Når først retssagen er begyndt, kunne han eller hun fremlægge samtykkeerklæringen og være sikker på frifindelse, hvilket derefter skulle anerkendes af medlemsstat A.

¹⁸ Sammenlign EU-konventionen af 1996 om udlevering, artikel 2, den fælles aktion vedrørende hvidvaskning af penge, artikel 1, litra b), samt konventionen af 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, artikel 2, stk. 1.

¹⁹ Haag-konventionen af 1970 om straffedommes internationale retsvirkning omfatter frihedsberøvelse, bøder eller konfiskation og rettighedsfortabelse (artikel 2), men den anmodede medlemsstat kan afvise fuldbyrdelse af rettighedsfortabelse. Konventionen af 1991 om fuldbyrdelse af udenlandske straffedomme dækker kun friheds- og bødestraf. Konventionen af 1998 om afgørelser om frakendelse af førerretten omhandler pr. definition kun den tredje kategori.

²⁰ Det er derfor, såvel Haag-konventionen af 1970 om straffedommes internationale retsvirkning som konventionen af 1991 om fuldbyrdelse af udenlandske straffedomme begrænser muligheden for fuldbyrdelse af en sag i et andet land til sager, hvor personen er statsborger eller fastboende eller allerede afsoner en dom i det andet land. Konventionen af 1991 om fuldbyrdelse af udenlandske

Sidstnævnte betragtning fører til den konklusion, at frihedsstraf som en generel regel bør fuldbyrdes tættest muligt på det sociale miljø, hvor lovovertræderen skal resocialiseres. I de fleste tilfælde vil dette være den medlemsstat, hvor lovovertræderen er fastboende.

Når en dom afsagt i én anden medlemsstat fuldbyrdes i en anden, opstår spørgsmålet, hvilken medlemsstat der er kompetent til at træffe afgørelser vedrørende dens fuldbyrdelse, som for eksempel løsladelse før tiden²¹. Man skulle synes, at den gensidige tillid ville gå begge veje: mens den fuldbyrdende medlemsstat stoler på, at den domfældende medlemsstat har afsagt en korrekt dom, bør den domfældende medlemsstat stole på, at den fuldbyrdende medlemsstat behandler fuldbyrdelsen korrekt. Således skulle man synes, at afgørelser, som er relevante for fuldbyrdelsen, og som er baseret på den fængsledes opførsel, burde høre ind under den fuldbyrdende medlemsstats kompetence. Praktiske grunde taler også for denne løsning: det er myndighederne i den fuldbyrdende medlemsstat, der er i direkte kontakt med den fængslede og derfor mest egnede til at danne sig en mening om dennes opførsel. Det bør ikke udelukkes, at myndighederne i den domfældende medlemsstat konsulteres, eller i det mindste informeres, før en foranstaltning træffes. En anden mulighed kunne være, at den domfældende medlemsstat på overførselstidspunktet kunne pålægge visse begrænsninger eller betingelser (f.eks. med henblik på at beskytte eller informere ofret).

Benådning, amnesti eller andre foranstaltninger, som ikke er knyttet til den domfældte persons opførsel under fængselsopholdet, bør forblive den domfældende medlemsstats ansvar.

Et andet spørgsmål, der muligvis skal behandles, er omkostningerne ved fængsling²², der kan være betragtelige. Her kunne man basere tankegangen på det princip, at den, der er interesseret i, at en bestemt forholdsregel træffes, også bør bære den økonomiske byrde. Når en medlemsstat træffer en afgørelse, hvorved en person idømmes fængselsstraf, gør den det i henhold til sin straffelovspolitik. Man kan roligt gå ud fra, at denne foranstaltning derfor er i den pågældende medlemsstats interesse. Selvfølgelig kan andre medlemsstater eller rettere samfundet som helhed have en interesse i, at visse lovovertrædere holdes fængslet i en vis periode, navnlig med henblik på forebyggelse, men det er vanskeligt at lade samfundet som helhed betale fængselsudgifterne. Derfor kunne den grundlæggende regel være, at det er den domfældende medlemsstat, der må bære omkostningerne ved fængsling.

Det nuværende system er imidlertid baseret på det princip, at en stat, der indvilliger i at fuldbyrde en fængselsdom for en anden stat, ikke søger godtgørelse for de påløbne

straffedomme tillader desuden den medlemsstat, hvor en person har statsborgerskab eller er fastboende, selv at anmode om overførsel af fuldbyrdelsen. Bemærkelsesværdigt nok giver ingen af disse instrumenter mulighed for, at personen høres med hensyn til, hvor dommen skal afsones.

²¹ Konventionen af 1991 om fuldbyrdelse af udenlandske straffedomme adskiller sig ikke fundamentalt fra Haag-konventionen af 1970 om straffedommes internationale retsvirkning med hensyn til ansvaret for fuldbyrdelse efter overførsel. Det er navnlig værd at bemærke, at begge giver den stat, hvor en straf afsones, kompetence til at træffe afgørelser om procedurer og relaterede foranstaltninger. Kun Haag-konventionen omfatter imidlertid eksplicit betinget løsladelse blandt disse foranstaltninger.

²² Spørgsmålet om omkostningerne ved at holde en person fængslet er ikke behandlet i de eksisterende konventioner, og den økonomiske byrde er heller ikke begrundelse for afslag på at fuldbyrde en dom, der er afsagt i den anden stat.

udgifter. Bevarelse af et sådant system virker mindre kompliceret i praksis, da man ville undgå det administrative besvær med at foretage og modtage betalinger.

9.2. Bødestraf

Generelt bør gensidig anerkendelse af endelige afgørelser om bødestraf gælde alle sådanne afgørelser, hvad enten bøden er meget stor eller relativt ubetydelig.

Det er navnlig med hensyn til de sidstnævnte sager, hvor mindre forseelser, f.eks. små trafikforseelser, straffes, at et system til simpel og hurtig gensidig anerkendelse viser sine fordele. Konventionel international fuldbyrdelse ville medføre omkostninger, som i mange tilfælde ville være større end den idømte bøde. Men man ville sende det forkerte signal ved ikke at fuldbyrde mindre bødestraffe i andre medlemsstater: dette kunne give det indtryk, at når bare man kan nå over grænsen, vil bødestraf, der er idømt for lovovertrædelser begået i udlandet, ikke blive fuldbyrdet, hvilket ikke ville være foreneligt med et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. På den anden side kunne det måske være svært at acceptere for en borger, der har begået en mindre forseelse, at han eller hun skulle betale procedureomkostninger, der langt overstiger selve bøden, bare fordi forseelsen blev begået i en anden medlemsstat. Et bødeopkrævningssystem baseret på gensidig anerkendelse kunne være simpelt og kunne således forventes kun at medføre lave sagsomkostninger.

Tre centrale spørgsmål rejser sig. For det første overstiger den idømte bøde somme tider det maksimum, der i den fuldbyrdende medlemsstat er fastsat for den samme overtrædelse – dette er relateret til det fundamentale valg mellem direkte, fuldstændig fuldbyrdelse og konvertering til en ny afgørelse i den fuldbyrdende medlemsstat. I de fleste tilfælde drejer det sig om at beslutte, om lige behandling²³ af lovovertrædere, der har begået handlingerne i den samme medlemsstat, går forud for lige behandling af lovovertrædere af samme nationalitet eller med fast bopæl i den samme medlemsstat.

For det andet er der en vanskelighed i tilknytning til den eventuelle forskel i art mellem afgørelser om bødestraf. Det kan somme tider være nødvendigt at føre administrative eller civile sager for at inddrive det skyldige beløb. I konventionen af 1991 om fuldbyrdelse af udenlandske straffedomme forsøger man, når en juridisk person idømmes en bøde, at løse dette problem ved at give den anmodede medlemsstat mulighed for at erklære sig villig til at inddrive bøden i overensstemmelse med dens egne civilretlige bestemmelser i fuldbyrdelsessager (artikel 9, stk. 2).

For det tredje bør man behandle spørgsmålet, hvordan de inddrevne bøder skal fordeles mellem de to implicerede stater. Der er tre muligheder: enten beholder den fuldbyrdende medlemsstat det inddrevne beløb, eller den overfører det til den domfældende medlemsstat, eller de to medlemsstater deler. Den første mulighed ville kræve mindst administrativt arbejde, den anden væsentligt mere, og den tredje ville være den mest komplicerede at administrere i praksis. Et argument for det andet alternativ kunne være, at den oprindelige afgørelse i de fleste tilfælde indebærer, at

²³ Brugen af udtrykket "lige behandling" i denne sammenhæng skal på ingen måde opfattes således, at det udelukker muligheden for, at afgørelsen individualiseres, f.eks. i henhold til lovovertræderens økonomiske forhold, dennes forpligtelser over for andre personer, som f.eks. hustrubidrag osv.

pengene betales til den stat, hvis myndigheder har truffet afgørelsen. Hvis man også ønsker at anerkende dette aspekt af afgørelsen, bør pengene stilles til rådighed for den domfældende medlemsstat. Uanset hvilken løsning man vælger, kan det blive nødvendigt at finde mekanismer til at kompensere den fuldbyrdende medlemsstat for omkostningerne ved bødeinndrivelsen, og én løsning kunne være, at den fuldbyrdende medlemsstat får ret til at opkræve hos den domfældte person, ligesom det ville være tilfældet ved inddrivelse af en bøde, der er idømt ved en national retssag.

9.3. Konfiskation

Med hensyn til konfiskation bør de principper, der er fastsat for anerkendelse og fuldbyrdelse af bødestraffe være gældende, i hvert fald for konfiskation af pengemidler, hvad enten det er kontanter eller penge på bankkonti. Med hensyn til konfiskation af andre aktiver skal principperne eventuelt tilpasses, om end man stadig skal kunne følge de grundlæggende linjer.

Et aspekt, der måske kræver særlig opmærksomhed i forbindelse med konfiskation, er beskyttelsen af de rettigheder, som ofre og tredjeparter i god tro har.

9.4. Alternative sanktioner

Nogle retssystemer har udviklet andre sanktioner end de "klassiske", som f.eks. idømmelse af samfundstjeneste.

To former for vanskeligheder kunne opstå: Den første hænger sammen med det faktum, at alternative sanktioner ofte er karakteriseret ved et rehabiliteringselement. For eksempel forpligtes lovovertræderen til at udføre en handling til gavn for samfundet som helhed eller til at gøre noget til gavn for ofret eller ofrene for lovovertrædelsen. Med hensyn hertil er der behov for at afveje den potentielle gavn for samfundet eller det individuelle offer, som lovovertrædelsen blev begået mod, i forhold til fordelene ved at lade lovovertræderen yde tjenesten i den medlemsstat, hvor han eller hun er socialt integreret. Udførelse af samfundstjeneste i en anden medlemsstat ville ikke hjælpe det samfund, hvis værdier lovovertrædelsen var rettet imod. På den anden side ville det være en langt strengere straf at skulle udføre samfundstjeneste langt fra hjemmet.

For det andet har visse medlemsstater udviklet alternative foranstaltninger i mindre omfang og har muligvis ikke et hensigtsmæssigt socialt miljø og overvågningsorgan: Overførsel af foranstaltningens fuldbyrdelse til sådanne stater har muligvis ikke den tilsigtede opdragende virkning. I betragtning af denne potentielle vanskelighed kunne det være at foretrække at påbegynde en sammenlignende analyse med henblik på eventuelt i en senere fase at iværksætte en samarbejdsmechanisme, der kunne fremme en aftale mellem de berørte medlemsstater.

Idet princippet om gensidig anerkendelse af alternative sanktioner bør følge de samme retningslinjer, som gælder for friheds- eller bødestraffe, virker det, på grund af den brede vifte af foranstaltningstyper og -modaliteter, der kunne falde ind under den kategori, legitimt i højere grad at overlade vurderingen til de pågældende medlemsstater. De kunne hver især bede om overførsel, men den anmodede stat ville ikke være forpligtet til at give sit samtykke.

9.5. Rettighedsfortabelse

Hvis en person, efter at have været genstand for en afgørelse som omhandlet i punkt 3.2, der har frataget den pågældende retten til udøvelse af en funktion eller et erhverv, sortlistet modtagelse af offentlige midler, forbudt udøvelse af aktiviteter, der indebærer kontakt med børn, eller på anden måde frataget personen rettigheder, simpelt hen krydser grænsen og udøver den pågældende aktivitet, ansøger om en offentlig kontrakt eller modtager støtte i de tilgrænsende medlemsstater, vil virkningen af sanktionen stort set være ophævet. Kommissionen er fuldt ud klar over, at en udvidelse af sådanne rettighedsfortabelsers virkning ud over den medlemsstat, hvor de er blevet idømt, vil kunne betragtes som en forværring af den domfældtes situation, men denne foranstaltning virker nødvendig for at undgå de ovenfor beskrevne virkninger, som ville være uforenelige med et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Derfor bør der træffes særlige foranstaltninger til at overvinde hindringerne for gensidig anerkendelse af rettighedsfortabelser.

Gensidig anerkendelse af rettighedsfortabelser (og af lignende foranstaltninger som f.eks. forbud mod udøvelse af visse aktiviteter) rejser helt andre praktiske spørgsmål end de ovenfor nævnte sanktioner. Mange rettighedsfortabelser og tilsvarende sanktioner, som f.eks. dem der idømmes med hensyn til retten til at udføre bestemte erhvervsaktiviteter, må, hvis de skal være effektive i forbindelse med det indre marked, anerkendes og fuldbyrdes i hele Unionen. Gensidig anerkendelse må her være multilateral, ja endda unionsdækkende, og overholdelse af afgørelsen må kontrolleres indtil dens udløb. Der synes ikke at være nogen anden måde at realisere dette på end ved oprettelsen af registre, hvori afgørelser opføres, så snart de er truffet (eller er blevet endelige), i et fastsat format, der som et minimum oplyser den domfældte persons eller enheds identifikationsdata, de forbudte aktiviteter og sanktionens varighed. Det er en stor opgave, som rummer de samme vanskeligheder, som man står overfor i forbindelse med den database over personer, der har begået lovovertrædelser i forbindelse med organiseret kriminalitet, der er indeholdt i den nyligt udarbejdede EU-strategi mod organiseret kriminalitet²⁴. Navnlig er emnet databeskyttelse et centralt punkt i arbejdet, og adgang til et sådant register er et kompliceret spørgsmål: hvordan vil for eksempel de officielle instanser, som er ansvarlige for overvågning af aktiviteterne, blive informeret (f.eks. i finanssektoren eller i undervisningsverdenen, afhængigt af rettighedsfortabelsens art)?

10. BESKYTTELSE AF INDIVIDUELLE RETTIGHEDER

I konklusion nr. 33 fra Tammerfors-mødet giver Det Europæiske Råd udtryk for den overbevisning, at øget gensidig anerkendelse også vil kunne fremme den retlige beskyttelse af den enkeltes rettigheder. Man må derfor ikke alene sikre, at behandlingen af mistænkte og retten til forsvar ikke påvirkes negativt af princippet gennemførelse, men endda at sikkerhedsforanstaltningerne forbedres gennem processen. Hjørnesteinen for enhver idé på dette område er og bliver Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fra 1950, og navnlig artikel 5, 6 og 7 heri. Visse specifikke aspekter af procesretten kunne ikke desto mindre forklares mere detaljeret, for eksempel de betingelser, hvorunder der ydes retshjælp og

²⁴ Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet: En EU-strategi for begyndelsen af det nye årtusind (EFT C 124 af 3.5.2000) Se også punkt 5 ovenfor.

tolkning. Det samme kan siges om visse proceduretyper, som f.eks. hasteprocedurer i tilfælde af at gerningsmanden tages på fersk gerning eller retssager in absentia²⁵.

11. ASPEKTER AF PROCESRETEN, HVOR FÆLLES MINIMUMSSTANDARDE ANSES FOR NØDVENDIGE

I konklusion nr. 37 fra Det Europæiske Råds ekstraordinære møde i Tammerfors anmoder man om, at der sættes et arbejde i gang vedrørende de aspekter af retsplejen, som det skønnes nødvendigt at vedtage fælles minimumsstandarde for, således at princippet om gensidig anerkendelse lettere kan gennemføres under overholdelse af medlemsstaternes fundamentale retsgrundsætninger. Det Europæiske Råd erkender således, at gensidig anerkendelse ikke helt og holdent kan erstatte tilnærmelse af lovgivning, men at de to bør gå hånd i hånd.

Det vil derfor være nødvendigt at fastslå, på hvilke områder der er behov for sådanne fælles minimumsstandarde for at sikre den nødvendige gensidige tillid, som muliggør gensidig anerkendelse, og i næste fase at fastsætte disse standarde.

Områder hvor fælles standarde kunne anses for nødvendige:

- Beskyttelse af den sigtede under retssagen med hensyn til retten til forsvar, f. eks. adgang til retshjælp og repræsentation, tolkning og oversættelse i tilfælde, hvor den sigtede ikke har tilstrækkeligt kendskab til det sprog, retssagen foregår på, adgang til domstole (i tilfælde af administrative appelsager)
- Beskyttelse af ofret for lovovertrædelsen med hensyn til muligheden for at blive hørt i en straffesag, muligheden for at afgive vidneforklaring osv.

12. VALIDERINGSPROCEDUREN (“EXEQUATUR”)

Ideelt burde der slet ikke være behov for en sådan procedure: gensidig anerkendelse ville fungere direkte og automatisk, uden yderligere proceduremæssige foranstaltninger. I praksis virker dette i de fleste tilfælde umuligt. Når afgørelsen foreligger på et andet end det/de sprog, som de involverede personer og myndigheder forstår, vil det i det mindste være nødvendigt at oversætte teksten. Endvidere synes det nødvendigt at kontrollere, at afgørelsen faktisk er en afgørelse som defineret i punkt 3.2 og stammer fra en myndighed med kompetence til at træffe sådanne afgørelser.

Hvis man beslutter sig til på nogen måde at begrænse den gensidige anerkendelses anvendelsesområde, må valideringsproceduren (legaliseringen) omfatte en foranstaltning, der sikrer, at den trufne afgørelse falder inden for dette anvendelsesområde. Hvis man kræver overholdelse af visse proceduremæssige sikkerhedsforanstaltninger som en betingelse for anerkendelse, kan det også blive nødvendigt at indføre kontrol heraf. For hvert eneste ekstra punkt, man ønsker at kontrollere, før en afgørelse anerkendes i den retshåndhævende medlemsstat, bliver valideringsproceduren mere kompliceret og langvarig, hvorved man giver køb på nogle af den gensidige anerkendelses væsentligste fordele, nemlig hurtighed og enkelhed. En alt for tung valideringsprocedure vil have den virkning, at man kun tillader en

²⁵ Konventionen af 1970 om straffedommes internationale retsvirkning indeholder et helt afsnit om domme afsagt in absentia.

ordning for gensidig anerkendelse, som i praksis ville fungere stort set ligesom det traditionelle "anmodnings"-system.

De praktiske overvejelser i forbindelse med forskellige typer sanktioner tyder på, at der kunne være behov for at indføre forskellige valideringsprocedurer til forskellige afgørelser. For eksempel kunne det være nødvendigt med en mere minutiøs konverteringsprocedure i tilfælde af, at en sanktion ikke findes i den fuldbyrdende medlemsstat.

13. FOREBYGGELSE AF KOMPETENCEKONFLIKTER MELLEM MEDLEMSSTATER

Ifølge artikel 31, litra d), i traktaten om Den Europæiske Union omfatter fælles handling vedrørende retligt samarbejde forebyggelse af kompetencekonflikter mellem medlemsstater.

Den nuværende situation er, at mange straffelove foreskriver flere kompetencebegrundelser, hvilket afspejles i forskellige EU-instrumenter²⁶. Problemet bliver særdeles iøjnefaldende i sager, hvor der er universel kompetence, som foreskrevet i adskillige retlige instrumenter²⁷. Som følge heraf er det ikke usædvanligt, at flere medlemsstater har kompetence. Der er hverken en regel om litispændens eller indbyrdes rangfølge mellem kompetencebegrundelserne, kun af og til en opfordring til at koordinere og, så vidt det er muligt, at centralisere retsforfølgninger²⁸.

Det hører allerede til de opgaver, som er pålagt det europæiske retlige netværks kontaktpunkter, at lette koordineringen i sager med en række anmodninger fra lokale retlige myndigheder²⁹. I handlingsprogrammet fra Wien af 1998, vedtaget af Rådet og Kommissionen³⁰, foreslås en undersøgelse, inden for fem år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden, af muligheden for at oprette et register over verserende sager, netop som en metode til at undgå kompetencekonflikter. I mangel af en indbyrdes rangfølge for kompetente myndigheder kan man kun give mulighed for en fravigelse af princippet om gensidig anerkendelse i sager, hvor den anerkendende medlemsstat har kompetence og retsforfølger eller havde kompetence, men besluttede sig til ikke at sagsøge³¹. Dette virker imidlertid som en alvorlig underminering af princippet om gensidig anerkendelse.

²⁶ Se f. eks. den fælles aktion af 24. februar 1997 om bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn, afsnit II/A/f (EFT L 63 af 4. marts 1997), konventionen af 26. maj 1997 om bekæmpelse af bestikkelse, som involverer tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Unions medlemsstater, artikel 7 (EFT C 195 af 25. juni 1997), den fælles aktion af 21 december 1998 om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater, artikel 4 (EFT L 351 af 29. december 1998), den fælles aktion af 22. december 1998 om bestikkelse i den private sektor, artikel 7 (EFT L 358 af 31. december 1998).

²⁷ F.eks. den fælles aktion af 1997 om bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn.

²⁸ Som i artikel 6 i konventionen af 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser eller i den fælles aktion af 1998 om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater.

²⁹ Se artikel 4, stk. 3, i den fælles aktion om oprettelse af et europæisk retligt netværk (EFT L 191 af 7. juli 1998). Forbedringen af netværkets operationelle kapacitet er i øjeblikket til debat.

³⁰ Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres (EFT C 19 af 23. januar 1999). Se handlingsplanens punkt 49, litra e).

³¹ Artikel 6, litra e) og f) i konventionen af 1970 om straffedommes internationale retsvirkning anfører sådanne begrundelser for ikke at fuldbyrde en afgørelse.

13.1 Koordinering

Man kunne afgøre modstridende krav på kompetence fra medlemsstaterne og de deraf følgende flerfoldige retsforfølgninger ved at udarbejde kriterier for en indbyrdes rangfølge for kompetencekrav og pålægge et eksisterende eller endnu ikke eksisterende organ at afgøre, hvilken medlemsstat der har kompetence fra sag til sag, idet disse kriterier lægges til grund. Denne opgave kunne overdrages til EUROJUST, EF-Domstolen eller et andet organ.

Men hvis dette organ på trods af retningslinjerne skulle bevare en vis margen til selvstændig vurdering, kunne det blive sat i en særdeles vanskelig situation, når der er tale om stærkt politiske sager. Hvis organet benytter sin handlefrihed inden for en sådan margen, kan det forvente at blive genstand for voldsom kritik, uanset hvilken afgørelse det træffer. Hvis organet kan påvise, at dets afgørelse er baseret på vedtagne regler, kan det stadig forvente at give anledning til kritik, navnlig fra dem der måtte synes, at reglerne burde have været fortolket anderledes, men her skulle kritikken være lettere at bære end i det førstnævnte tilfælde.

13.2 EU-regler om enekompetence

Med indførelsen af gensidig anerkendelse synes øjeblikket at være inde til, at det eksisterende system, hvorved flere medlemsstater kan have kompetence i forhold til den samme lovovertrædelse, suppleres af regler, der klart udpeger én medlemsstat. Kompetencereglerne skulle ikke alene forhindre positive konflikter om kompetence (hvor to eller flere medlemsstater ønsker at dømme i en bestemt sag), men også negative konflikter om kompetence (hvor ingen medlemsstat ønsker at dømme i en bestemt sag).

Hvor det i henhold til almindeligt fastsatte regler er klart, at myndighederne i (kun) én medlemsstat er kompetente til at dømme i en bestemt sag, vil det være meget lettere for de andre medlemsstater at anerkende og dermed acceptere en sådan afgørelse, end det er i en situation, hvor det lige så godt kunne have været deres egne myndigheder, der var kompetente til at træffe afgørelse. Dette gælder forskelle i såvel materiel strafferet som processuel strafferet: selv i tilfælde, hvor betingelserne for dobbelt strafbarhed ikke er opfyldt, skulle den medlemsstat, der skal fuldbyrde en afgørelse om en handling, der i henhold til denne stats egen lovgivning ikke er en strafbar handling, have lettere ved at acceptere dette, i betragtning af, at det er baseret på almindeligt aftalte normer for, hvem der er ansvarlig for en bestemt sag. Med hensyn til procesret er der f.eks. forskelle med hensyn til det såkaldte "principe d'opportunité des poursuites" (opportunitetsprincippet). De medlemsstater, der følger dette princip, overlader det til anklagemyndighederne at afgøre, om der skal rejses tiltale, når der er samlet bevismateriale, som tyder på, at en lovovertrædelse har fundet sted. Andre medlemsstater har et system, som gør det obligatorisk at retsforfølge under sådanne omstændigheder. Også når en medlemsstat, hvis retssystem er baseret på opportunitetsprincippet, har kompetence i henhold til de almindeligt fastsatte regler, og dets anklagemyndighed har besluttet ikke at rejse tiltale, burde de andre medlemsstater, som så ikke ville have kompetence, have lettere ved at acceptere en sådan afgørelse og ved at være udelukket fra selv at rejse tiltale.

Man kan hævde, at man ved at skabe et sådant system med gensidig anerkendelse, der er knyttet til kompetenceregler, ville give medlemsstaterne kompensation for det

suverænitetstab, som de må acceptere, når de anerkender andre medlemsstaters afgørelser, ved at tildele dem en kompetence, hvorved det er op til dem selv at fastsætte reglerne for strafferetten. Denne kompetence ville blive udvidet ved det faktum, at de andre medlemsstater ville anerkende de afgørelser, som træffes inden for disse regler. Man kunne sige, at territorialiteten som suverænitetskriterium ville blive erstattet af andre kriterier, som i mange tilfælde kunne forventes stadig at være baseret på territorialitet. For eksempel kunne et af hovedkriterierne for kompetence være det sted, hvor lovovertrædelsen er begået.

Et andet argument for at indføre et sæt klare regler om kompetence er behovet for at undgå "forum-shopping". Dette burde gøres umuligt, uanset hvilken part i proceduren der forsøger sig med det, hvad enten det er anklageren eller forsvareren.

I de fleste tilfælde vil de kompetente myndigheder i de (potentielt) involverede medlemsstaterne kunne afgøre, om sagen skal behandles af deres medlemsstat eller ej, ved selv at fortolke kompetencereglerne. Kun hvor reglerne ikke er klare med hensyn til et specifikt tilfælde, eller hvor medlemsstater - uanset af hvilken grund - insisterer på deres kompetence, kunne det blive nødvendigt at henvise spørgsmålet til et europæisk organ med henblik på en afgørelse af kompetencespørgsmålet. Denne opgave kunne overlades til EF-Domstolen³², EUROJUST eller et lignende organ. Uanset hvilken løsning, der vælges, ville evnen til hurtigt at træffe afgørelse i kompetencespørgsmål være afgørende.

En ulempe ved at opstille et sæt regler for fordeling af kompetencen mellem EU-medlemsstaterne er, at enighed om et sådant sæt regler kan kræve omfattende forhandlinger. Dette kunne på den anden side betragtes som en indsats én gang for alle, da man derved ville opnå, at man ikke skulle behandle spørgsmålet om kompetence i hvert eneste tilfælde, hvor to eller flere medlemsstater kunne tænkes at have kompetence. Ikke desto mindre måtte hver enkelt valideringsprocedure omfatte en kontrol af, om den domfældende medlemsstat faktisk var kompetent til at træffe den afgørelse, som skal anerkendes. I de fleste tilfælde skulle det ikke indebære en alt for stor byrde, navnlig hvis kompetencereglerne er klare og godt udformede, men det måtte dog forventes, at der af og til ville være komplicerede sager, som krævede en større indsats³³.

Der kan være sager, hvor medlemsstater altid vil ønske at have kompetence, uanset hvor de pågældende handlinger er begået, f.eks. med hensyn til forbrydelser mod deres nationale interesser, som f.eks. vold mod deres tjenestemænd, afsløringer af statshemmeligheder eller brud på bestemmelser om national sikkerhed. Hvor der gøres sådanne undtagelser fra territorialprincippet, bør de modsvares af tab af

³² Eventuelt efter samme metode som den, der benyttes i henhold til protokol vedrørende Domstolens fortolkning af Bruxelles-konventionen af 1968 - underskrevet i Luxembourg den 3. juni 1971 (EFT L 204 af 2. august 1975. Konsolideret udgave findes i EFT C 27 af 26. januar 1998).

³³ Hvis man etablerede et system, hvor kompetencen i en bestemt sag tilkendes en bestemt medlemsstat, og alle andre medlemsstaters kompetence dermed udelukkes, kunne det også få konsekvenser med hensyn til internationale forpligtelser, som medlemsstaterne måtte have påtaget sig. EU's medlemsstater kan over for tredjelande eller internationale organisationer have indvilliget i at fastsætte kompetence i visse sager. Under et EU-system med enekompetence kan det være, at kompetencen tilfalder en anden medlemsstat, hvorved den første medlemsstat så ikke vil have kompetence. Hvorvidt dette ville gøre det nødvendigt at ændre eksisterende instrumenter, der skaber forpligtelser hos medlemsstaterne over for tredjelande eller internationale organisationer, ser i det store og hele ud til at afhænge af, hvordan de styrer forholdet til andre instrumenter.

kompetence for den medlemsstat, på hvis område handlingen er foregået, for at undgå de problemer, der opstår ved kombinationen af flerfoldig kompetence og gensidig anerkendelse, som beskrevet ovenfor. Hvis man ikke kan fastsætte én enkelt kompetence, må man overveje at undtage disse spørgsmål fra princippet om gensidig anerkendelse.

KOMMISSIONENS BIDRAG TIL ARBEJDET MED PROGRAMMET MED FORANSTALTNINGER TIL GENNEMFØRELSE AF PRINCIPPET OM GENSIDIG ANERKENDELSE

Arbejdet med gensidig anerkendelse af endelige afgørelser i straffesager kunne foregå i pakker, der omhandler anliggender som vil skabe et behov for at besvare de samme eller lignende spørgsmål. Et eller flere retlige instrumenter kunne opstå af hver pakke. Når man drøfter pakkerne, må man holde sig nogle grundlæggende spørgsmål vedrørende gensidig anerkendelse for øje, navnlig vedrørende dobbelt strafbarhed, fuldstændig eller kun delvis anerkendelse, valideringsproceduren, og de proceduremæssige betingelser, der skal opfyldes i den domfældende medlemsstat for, at afgørelsen kan anerkendes i den anerkendende medlemsstat.

Det drejer sig om følgende pakker:

- Gensidig anerkendelse af afgørelser, hvor der pålægges pengebøder i almindelighed (ud over trafikforseelser).
- Foranstaltninger i forbindelse med en persons kriminelle fortid. I en første fase bør der udarbejdes europæiske formularer, som ville gøre det let for domstole og anklagemyndigheder at sende en anmodning til de kompetente (forhåbentlig centrale) myndigheder i alle andre EU-medlemsstater for at finde ud af, om en person, som de har med at gøre, har en kriminel fortid dér. I den anden fase bør der oprettes et centralt europæisk strafferegister.
- EU-regler om eksklusiv kompetence til endelig afgørelse af straffesager
Alternativt måtte man, hvis det var at foretrække ikke at begive sig ud i en definition af fælles EU-kompetenceregler, behandle spørgsmål i relation til afklaring af *ne bis in idem*-princippet såvel som koordinering af retsforfølgninger. Dette burde foregå parallelt med det igangværende arbejde på EUROJUST, for hvilket Det Europæiske Råd i Tammerfors har sat fristen til slutningen af 2001.
- Rettighedsfortabelser, alternative sanktioner, domstolskontrol med enkeltpersoner
Det kan blive nødvendigt at oprette en fortegnelse over eksisterende sanktioner. Man kunne søge samarbejde med det fremtidige europæiske institut for kriminalitetsforebyggelse.
- Konfiskation efter indefrysning af aktiver
Resultatet af arbejdet med indefrysning af aktiver må tages i betragtning for at sikre, at de to faser er indbyrdes forenelige.
- Fuldbrydelse af fængselsdomme, der er afsagt i en anden medlemsstat
Dette spørgsmål bør behandles i forbindelse med foranstaltninger til overførsel af personer (i stedet for formel udlevering). Det kunne være hensigtsmæssigt at foretage en vurdering af den nuværende udleveringssituation mellem EU's medlemsstater, herunder de eksisterende retlige instrumenter.

Da denne meddelelse kun omhandler en del af hele området gensidig anerkendelse, mener Kommissionen ikke, det er hensigtsmæssigt at opstille frister for de ovenfor skitserede

foranstaltninger. Det vil kun være meningsfyldt at fastsætte frister for individuelle foranstaltninger ved forberedelsen af programmet, som kommer til at omfatte alle de foranstaltninger, der skal træffes med hensyn til gensidig anerkendelse.

Kommissionen opfordrer alle interesserede parter til at fremsætte (skriftlige) kommentarer til denne meddelelse senest den 31. oktober 2000 til:

Generaldirektøren

Generaldirektoratet for retlige og indre anliggender

Europa-Kommissionen

Rue de la Loi 200

B-1049 Bruxelles

FAX: (+32 2) 296 74 81

E-mail: Adrian.Fortescue@cec.eu.int