



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2006-305-0261
Dok.: CHA40551

GRUNDNOTAT

vedrørende Kommissionens grønbog om konflikter om stedlig kompetence og ne bis in idem-princippet i straffesager (KOM(2005)696) endelig

Resumé

Kommissionen har fremlagt en grønbog om konflikter om stedlig kompetence og ne bis in idem-princippet (dvs. princippet om, at man ikke kan retsforfølges to gange for den samme forbrydelse) i straffesager. Grønbogen indeholder en række spørgsmål (i alt 24) og overvejelser, der skal gøre det muligt for Kommissionen – på baggrund af de reaktioner og kommentarer, som modtages vedrørende grønbogen – at fremkomme med en udtalelse om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt og muligt at fremsætte et forslag til retsakt, der eventuelt og til en vis grad medfører en harmonisering af medlemsstaternes bestemmelser om straffemyndighed (jurisdiktion). Grønbogen rejser ikke i sig selv spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, og den vil i sig selv ikke have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til grønbogen. Fra dansk side finder man på nuværende tidspunkt – hvor den igangsatte høring ikke er endelig afsluttet – ikke at burde tage stilling til de væsentlige spørgsmål, som grønbogen giver anledning til.

1. Baggrund

Med henvisning til at EU har sat som mål at sikre borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed (artikel 29 i traktaten om Den Europæiske Union) har Kommissionen den 23. december 2005 fremlagt en grønbog om konflikter om stedlig kompetence og ne bis in idem-princippet i straffesager. Grønbogen er modtaget i dansk sprogversion i Rådet den 9. februar 2006.

Formålet med grønbogen er at iværksætte en omfattende høring af interesserede parter om spørgsmål i relation til konflikter om stedlig kompetence i straffesager, herunder *ne bis in idem*-princippet. Grønbogen tager en række spørgsmål op, som vil kunne opstå i den aktuelle situation, og den peger på eventuelle løsninger.

Grønbogen indeholder i den forbindelse en række spørgsmål (i alt 24) og overvejelser, der skal gøre det muligt for Kommissionen – på baggrund af de reaktioner og kommentarer, som modtages vedrørende grønbogen – at fremkomme med en udtalelse om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt og muligt at fremsætte et forslag til retsakt, der eventuelt og til en vis grad medfører en harmonisering af medlemsstaternes jurisdiktionsbestemmelser.

2. Grønbogens indhold

Grønbogen er delt op i følgende fire afsnit:

Afsnit 1: Baggrund

Afsnit 2: Indførelse af en ordning for valg af jurisdiktion

Afsnit 3: *Ne bis in idem*-princippet

Afsnit 4: Styrkelse af princippet om gensidig anerkendelse

I det følgende redegøres der nærmere for indholdet af disse fire afsnit. Det bemærkes, at der som supplement til grønbogen er fremlagt et bilag (SEC(2005)1767), hvori de nærmere overvejelser bag grønbogen er beskrevet. Dette bilag omtales ikke nærmere i dette grundnotat.

2.1. Grønbogens indledende bemærkninger

Kommissionen redegør i grønbogens afsnit 1 (side 3-4) for baggrunden for og formålet med fremlæggelsen af en grøn bog om konflikter om stedlig kompetence og *ne bis in idem*-princippet i straffesager.

Kommissionen anfører bl.a., at eftersom kriminalitet antager en mere international karakter konfronteres strafferetten i EU i stadig højere grad med situationer, hvor flere medlemsstater har strafretlig kompetence til at retsforfølge samme sag. Flere sideløbende retsforfølgelser er efter Kommissionens opfattelse til skade for individets rettigheder og interesser, jf. f.eks. gentagne retsmøder i flere lande.

I dag kan de nationale myndigheder frit foretage parallel retsforfølgning i de samme sager, hvis det sker i overensstemmelse med det såkaldte *ne bis in idem*-princip (dvs. princippet om, at man ikke kan retsforfølges to gange for den samme forbrydelse). Dette princip er bl.a. fastlagt i Schengen-

konventionens artikel 54-58. Kommissionen finder, at der bør indføres et system, der tager højde for problemet med kompetencekonflikter.

Kommissionen skitserer på denne baggrund mulighederne for at skabe en ordening, som vil kunne gøre det lettere at vælge den mest relevante jurisdiktion i straffesager, og som bl.a. vil kunne gøre det lettere at foretage en eventuel revision af ne bis in idem-reglerne. Dette vil efter Kommissionens opfattelse f.eks. kunne ske i form af vedtagelse af en rammeafgørelse baseret på artikel 31, stk. 1, litra d) i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), hvorefter fælles handling omfatter forebyggelse af konflikter om stedlig kompetence mellem medlemsstaterne. Endvidere vil artikel 31, stk. 1, litra c) kunne tjene som supplerende grundlag for at sikre, at de regler, der gælder i medlemsstaterne, er forenelige, for så vidt dette er nødvendigt for at forbedre det retlige samarbejde.

2.2. Indførelse af en ordening for valg af jurisdiktion

Grønbogen indeholder i afsnit 2 (side 4-8) en beskrivelse af muligheden for at indføre en ordening for valg af jurisdiktion.

2.2.1. Forudsætninger og procedure

Med hensyn til indførelse af en ordening vedrørende jurisdiktionsvalg anfører Kommissionen, at der er to fundamentale forudsætninger, der skal være opfyldt, før proceduren for fastlæggelsen af den mest relevante kompetence igangsættes. For det første skal de kompetente myndigheder blive opmærksomme på retsforhandlinger og/eller beslægtede afgørelser i hinandens jurisdiktion, og for det andet skal anklagemyndigheden være i stand til at afholde sig fra at indlede en sag eller have mulighed for at standse en sag med den begrundelse, at den samme sag retsforfølges i en anden medlemsstat.

Kommissionen anfører videre, at når disse forudsætninger er opfyldt, vil der kunne iværksættes en procedure bestående af tre trin (eller eventuelt fire trin) med henblik på at fastlægge den bedst egnede jurisdiktion.

Det første trin kunne efter Kommissionens forslag være ”identifikation og underretning af interesserede parter”, hvilket vil sige underretning af de medlemsstater, der kunne være interesserede i at deltage i udvælgelsen af den bedst egnede jurisdiktion. Kommissionen finder, at der til det formål kunne fastsættes en EU-regel om, at de nationale myndigheder i en medlemsstat, der har indledt eller skal til at indlede en straffesag (”den indledende stat”) i en sag, hvor der kan påvises tydelige forbindelser til en anden medlemsstat, skal underrette de kompetente myndigheder i den anden medlemsstat i god tid. En sådan forpligtelse kunne gælde for de retsforfølgende myndigheder og/eller andre retslige/efterforskende eller retshåndhævende myndigheder, afhængigt af de særlige

karakteristiske træk ved de strafferetlige systemer i medlemsstaterne. De myndigheder, som er blevet underrettet, kunne så tilkendegive deres interesse i at forfølge den pågældende sag.

Det andet trin kunne vedrøre høring/drøftelse mellem de interesserede medlemsstater med henblik på at fastlægge, hvor sagen bedst retsforfølges. Kommissionen anfører, at der f.eks. kunne opstilles en forpligtelse for de interesserede medlemsstater til at indgå i drøftelser, eventuelt med assistance fra Eurojust og/eller andre EU-assistanceordninger.

Efter Kommissionens opfattelse vil trin 2 kunne føre til konsensus på et tidligt stadie om valg af den mest relevante jurisdiktion, og som konsekvens af drøftelserne vil nogle nationale myndigheder indstille eller afslutte deres retsforfølgning frivilligt (eller vil afholde sig fra at starte en sag). Kommissionen anfører, at de kompetente nationale myndigheder i et sådant scenario kunne gå frem i overensstemmelse med deres nationale lovgivning. Det synes derfor, som om der ikke er noget behov for bindende regler på EU-plan for sådanne arrangementer. I den foreslåede ordning kunne sådanne indenlandske retsafgørelser revideres af den pågældende medlemsstat, hvis nye undersøgelsesresultater ændrer billedet. Kommissionen påpeger videre, at i visse tilfælde ville den enkelte medlemsstats myndigheder måske foretrække at indgå en bindende aftale for at garantere retssikkerheden og for at undgå at genåbne debatten. Hvis de ønsker dette, kan de gøre brug af en EU-modelaftale, som bl.a. kunne indeholde fælles regler for opsigelse af sådanne aftaler.

Det tredje trin vil efter Kommissionens opfattelse vedrøre tvistbilæggelse/mægling i de situationer, hvor der ikke kan indgås en aftale om, hvilken medlemsstat der skal retsforfølge sagen. Kommissionen anfører, at der på dette trin bør tilbydes en mulighed for en struktureret dialog mellem de interesserede parter, som ville gøre det muligt at foretage en objektiv vurdering af de interesser, der er på spil. Til dette formål synes det relevant at inddrage et organ på EU-plan, der kan optræde som mægler ved at bistå de pågældende medlemsstater med at nå frem til en frivillig aftale under anvendelse af de kriterier, der er skitseret nedenfor under pkt. 2.2.4. Eurojust synes efter Kommissionens opfattelse at være velegnet til at påtage sig denne rolle.

Kommissionen anfører, at enhver medlemsstat, der har udtrykt en interesse i at retsforfølge sagen, vil kunne anmode om, at man går over til dette tredje trin. Kommissionen påpeger dog, at en procedure for tvistbilæggelse måske burde være obligatorisk for at sikre, at sager, hvor der er uenighed, straks tages op på EU-niveau. Endvidere påpeger Kommissionen, at når der opnås konsensus på trin 3, bør de kompetente myndigheder have de samme valgmuligheder som på trin 2 (frivillig indstilling af retsforhandlingerne i nogle medlemsstater med henblik på retsforfølgelse i en anden medlemsstat eller indgåelse af en bindende aftale).

Hvis man holder sig strengt til reglerne i den foreslående tretrinsordning, kombineret med et sæt kriterier for valg af jurisdiktion, som skitseret nedenfor under pkt. 2.2.4., vil dette efter Kommissionens opfattelse formodentlig føre til konsensus i mange, om ikke alle sager.

Som et eventuelt fjerde trin anfører Kommissionen, at det på langt sigt kunne overvejes, om et organ på EU-plan – i sager, hvor den foreslåede tvistbilæggelse ikke har haft succes – burde have beføjelse til at vedtage en bindende beslutning om, hvad der er den mest relevante jurisdiktion. Efter Kommissionens opfattelse ville dette supplerende trin imidlertid være meget vanskeligt at realisere inden for de nuværende traktatmæssige rammer.

Til brug for en nærmere undersøgelse af den skitserede procedure og forudsætningerne herfor har Kommissionen stillet en række spørgsmål (nr. 1-6).

2.2.2. Enkeltindividers rolle og retslig prøvelse

Kommissionen anfører, at den foreslåede ordning (se ovenfor) – i den forberedende fase (dvs. før sagen rejses ved domstolene) – fokuserer på høring af de kompetente anklagemyndigheder.

Drøftelse af spørgsmålene omkring jurisdiktion med de berørte enkeltindivider (sigtede/tiltalte, forurettede, vidner m.v.) vil – efter Kommissionens opfattelse – ofte kunne afsløre forhold, der kunne påvirke en retsforfølgning i negativ retning eller påvirke ofres og vidners rettigheder og interesser. Det er dog Kommissionens opfattelse, at de berørte enkeltindivider skal orienteres om de vigtigste grunde til, at der er valgt en bestemt jurisdiktion, senest når anklageskriftet forelægges for domstolen.

Kommissionen understreger, at i modsætning til den forberedende fase, hvor de pågældende enkeltindividers rolle normalt er temmelig begrænset, undersøger en national domstol, som modtager et anklageskrift, i forbindelse med den strafferetlige pådømmelse (og/eller på et mellemliggende trin), om den har jurisdiktion til at pådømme sagen. Kommissionen påpeger, at der kunne indføres en EU-bestemmelse om, at den jurisdiktion, som er valgt under anvendelse af den foreslåede ordning (trin 1-3), skal undersøge, om den er det rette forum til at tage sig af sagen. Efter Kommissionens opfattelse skulle en sådan prøvelse ikke omfatte ethvert aspekt, der spiller en rolle i valget af jurisdiktion, men skulle derimod gå ud på en fastlæggelse af, om principperne om rimelighed og retfærdig rettergang er blevet respekteret. Et valg af jurisdiktion kunne således tilsidesættes af den kompetente domstol, hvis sidstnævnte finder, at valget er arbitrært. Kommissionen påpeger, at en sådan prøvelse kunne foretages på grundlag af doktriner, der er velkendte i medlemsstaternes retsorden. I overensstemmelse med artikel 35 i TEU kunne spørgsmål om fortolkning af EU-regler om procedureordninger og kriterierne for valg af jurisdiktion forelægges for EF-Domstolen med henblik på præjudicielle afgørelser.

Kommissionen påpeger, at en retslig prøvelse af jurisdiktionshenvisninger forekommer at være nødvendigt, hvis anmodningen fremkommer fra de pågældende enkeltindivider, i det mindste når en sag henvises til en bestemt jurisdiktion i kraft af en bindende aftale. Dette skyldes, at sådanne bindende aftaler ville begrænse de pågældende medlemsstaters evne til senere at trække jurisdiktionshenvisningen tilbage. Spørgsmålet om, hvorvidt retslig prøvelse også skulle være en mulighed i de situationer, hvor der ikke findes nogen bindende aftaler, kunne muligvis overlades til medlemsstaterne og deres nationale lovgivninger.

Hvis der som et yderligere trin i processen bliver indført en beføjelse til et EU-organ til at træffe beslutninger om jurisdiktion, vil der efter Kommissionens opfattelse kunne opstå mere komplekse spørgsmål og en retslig prøvelse ville være en absolut nødvendighed i dette tilfælde. En sådan prøvelse vil imidlertid være umulig ud fra et retligt synspunkt, idet nationale domstole ikke vil kunne få til opgave at prøve beslutninger truffet af et EU-organ. På den anden side indeholder de gældende traktater ikke noget retsgrundlag for at give en sådan prøvelsesbeføjelse til EF-Domstolen.

Kommissionens spørgsmål nr. 7 vedrører ovennævnte emne.

2.2.3. Prioritetsregel med hensyn til retsforfølgning

Kommissionen anfører, at der kunne fastsættes en EU-regel, hvorefter medlemsstaterne forpligtes til at koncentrere retsforhandlingerne i den samme sag i en "førende" jurisdiktion. Fra et vist proceduretrin vil andre medlemsstater således kunne forpligtes til at indstille deres retsforfølgning og afholde sig fra at indlede nye. Kommissionen påpeger, at anvendelsen af en sådan prioritetsregel nødvendigvis må skulle køre parallelt med den ovenfor skitserede ordning, idet resultaterne ellers vil være tilfældige.

Kommissionen anfører dog, at eftersom nye oplysninger ofte kan ændre billedet af, hvad der i første omgang kunne synes at være "det bedste sted" at retsforfølge, er det måske ikke klogt at tvinge de kompetente myndigheder til at foretage et endegyldigt valg af jurisdiktion på et tidligt tidspunkt. Det mest velegnede trin for en regel om, at alle parallelle retsforfølgelser koncentrerer i en enkelt "førende" jurisdiktion, synes at være det tidspunkt, hvor der sendes et anklageskrift til en national domstol, da det er på dette tidspunkt, at de kompetente myndigheder vil ligge inde med de oplysninger, som vil være nødvendige for en indgående vurdering af spørgsmål i tilknytning til jurisdiktion.

For at undgå omgåelse af den ovenfor nævnte procedureordning bør det efter Kommissionens opfattelse ikke tillades at bringe en sag for retten, mens der stadig pågår en konsultations- og/eller tvistbilæggelsesprocedure. Med andre ord skal de nationale myndigheder, før de fremsætter en ankla-

ge/anklageskrift, opfylde deres oplysnings- og høringspligt. Hvis dette ikke er tilfældet, vil de være nødt til at indstille retsforhandlingerne efter anmodning fra en anden medlemsstat.

Kommissionen anfører, at en prioritetsregel under ingen omstændigheder bør forhindre andre medlemsstater i at tilbyde støtte til den ”førende” stat ved hjælp af eksisterende EU-arrangementer og internationale arrangementer. Tværtimod bør de tilbyde bistand proaktivt.

Kommissionens spørgsmål 8-9 vedrører ovennævnte emne.

2.2.4. Kriterier for valget af jurisdiktion

For så vidt angår kriterierne for valget af jurisdiktion anfører Kommissionen, at der sammen med en procedureordning og en prioritetsregel bør udarbejdes en liste over de kriterier, der skal anvendes af medlemsstaterne i valget af den ”ledende jurisdiktion”. Disse kriterier skal anvendes og vægtes på grundlag af en fleksibel ”sag-til-sag tilgang”, dvs. de kompetente myndigheder vil skulle have betydelige diskretionære beføjelser.

Kommissionen påpeger, at disse kriterier, som vil øve indflydelse på fastlæggelsen af den bedst egnede jurisdiktion, bør være objektive og bør optegnes i et fremtidigt EU-instrument. Listen kunne efter Kommissionens opfattelse omfatte følgende kriterier:

- territorialitet,
- kriterier vedrørende den mistænkte/anklagede eller ofrenes interesser,
- kriterier vedrørende statslige interesser og
- kriterier vedrørende effektiviteten og hurtigheden i retsforhandlingerne.

Kommissionen tilføjer, at medlemsstaterne som et yderligere skridt kunne enes om nogle grundlæggende principper om prioritering inden for listen af kriterier, men at man også kunne foretrække en mere fleksibel tilgang. Uanset om en sådan prioritering ikke kunne fastlægges i et EU-instrument, finder Kommissionen det nødvendigt, at der i det mindste bliver enighed mellem medlemsstaterne om et generelt vejledende princip for jurisdiktionshenvisningen. I den forbindelse nævner Kommissionen, at et princip kunne henvise til rimelighed og/eller retfærdig rettergang. Med andre ord kunne de kompetente myndigheder forpligtes til at tage hensyn til de pågældende enkelt-individens interesser.

Kommissionens spørgsmål 10-13 vedrører ovennævnte emne.

2.3. Ne bis in idem-princippet

Grønbogen indeholder i afsnit 3 (side 8-9) en beskrivelse af *ne bis in idem*-princippet, dvs. princippet om, at man ikke kan retsforfølges to gange for den samme forbrydelse.

Kommissionen anfører, at Schengen-konventionens artikel 54-58 om *ne bis in idem*-princippet i dag er bindende i hele Schengen-området, i de ti EU-lande, der tiltrådte EU i 2004, i Island og Norge og i Storbritannien.

Endvidere anfører Kommissionen, at hvis der kan indføres en ordning, som fører til et afbalanceret valg af jurisdiktion, vil man kunne gå i gang med drøftelserne om *ne bis in idem* med bedre udsigter til succes end tidligere drøftelser vedrørende emnet.

Efter Kommissionens opfattelse kunne man i den forbindelse tage følgende spørgsmål op:

For det første bør det overvejes, om der er behov for at tydeliggøre visse elementer og definitioner, f.eks. med hensyn til de typer beslutninger, som kan have en *ne bis in idem*-effekt, og/eller hvad der skal forstås ved "idem" ("samme sag").

Det er endvidere Kommissionens holdning, at det bør overvejes, om der stadig – i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor grænseoverskridende håndhævelse sker i kraft af EU-instrumenter om gensidig anerkendelse – er et behov for, at princippet kun finder anvendelse i tilfælde af domfældelse, når den pålagte sanktion er "blevet håndhævet, er ved at blive håndhævet eller ikke længere kan håndhæves...".

For det tredje finder Kommissionen det tvivlsomt, om de nuværende muligheder for undtagelser fra princippet om *ne bis in idem* stadig er nødvendige. I dag giver Schengen-konventionens artikel 55 medlemsstaterne mulighed for at fastsætte undtagelser, som har relation til interesser i at forfølge konkrete sager i en bestemt jurisdiktion (f.eks. territorialitet, forbrydelser mod den offentlige sikkerhed eller en medlemsstats tjenestemænds handlinger). Disse undtagelser kunne blive forældede med indførelse af en afbalanceret ordning for valg af jurisdiktion.

Kommissionens spørgsmål 14-23 vedrører ovennævnte emne.

2.4. Styrkelse af princippet om gensidig anerkendelse

Afsnit 4 (side 9) i grønningen beskriver, hvorledes en ny ordning om jurisdiktionsvalg vil kunne indebære en styrkelse af princippet om gensidig anerkendelse.

Kommissionen anfører, at de foreslåede foranstaltninger vil kunne føre til en mindskelse af antallet af de afslagsgrunde, som i dag findes i en række EU-instrumenter. Kommissionen anfører dog vide-

re, at nogle af de begrundelser, der i dag gives for manglende gennemførelse af beslutninger fra andre medlemsstater, fortsat vil kunne have relevans. For eksempel synes dette at være tilfældet med hensyn til begrundelser, der er baseret på den omstændighed, at en handling fandt sted på den gennemførende stats territorium, jf. f.eks. artikel 4, stk. 7, litra a, i rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre.

Kommissionens spørgsmål 24 vedrører ovennævnte emne.

3. Gældende ret

3.1. Strafferetlig jurisdiktionskompetence

3.1.1. Straffelovens §§ 6-9 indeholder 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.

Straffeloven indeholder ikke bestemmelser om fastlæggelse af kompetencen til retsforfølgning, hvis flere lande har jurisdiktion i en bestemt sag, og flere lande ønsker at retsforfølge samme forhold. Dansk jurisdiktion er således kun bundet af princippet om *ne bis in idem*, dvs. princippet om, at man ikke kan retsforfølges to gange for den samme forbrydelse.

3.1.2. Straffelovens § 6 fastlægger udgangspunktet for dansk straffemyndighed. Hovedreglen om dansk straffemyndighed findes i straffelovens § 6, nr. 1. Efter denne bestemmelse er handlinger foretaget i den danske stat undergivet dansk straffemyndighed. Forbrydelser, der er begået her i landet, kan således strafforfølges ved danske domstole uanset gerningsmandens nationalitet.

I straffelovens § 6, nr. 2, udvides dansk straffemyndighed til også at omfatte handlinger, der foretages på dansk fartøj, som befinder sig uden for nogen stats folkeretligt anerkendte område.

Efter straffelovens § 6, nr. 3, hører under dansk straffemyndighed endvidere handlinger, der foretages på dansk fartøj, som befinder sig på fremmed folkeretlig anerkendt område, af personer, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med dette.

3.1.3. Efter straffelovens § 7 hører handlinger foretaget af danske statsborgere eller personer bosat i Danmark under dansk straffemyndighed, uanset om handlingen er begået uden for den danske stat (det aktive personalprincip). Princippet indebærer, at en person med en nærmere defineret tilknytning til Danmark kan straffes i Danmark for en handling, der er begået i udlandet.

Bestemmelsen fastlægger, at der i visse tilfælde er dansk jurisdiktionskompetence i relation til udlandshandlinger begået af personer, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat.

Brugen af straffelovens § 7 kommer således på tale, hvis det for det første må konstateres, at den pågældende handling ikke kan lokaliseres til dansk territorium, og hvor straffemyndighed i medfør af § 6 eller § 9 således er udelukket, og hvis det for det andet må lægges til grund, at de omhandlede straffebestemmelser også gælder for handlinger begået uden for dansk territorium.

I § 7, stk. 1, nr. 1, fastslås, at der er dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor den strafbare handling er foretaget uden for folkeretligt anerkendt område, forudsat at den pågældende handling kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder.

Bestemmelsen er således et udtryk for, at strafbare handlinger, der begås uden for folkeretligt anerkendt område, og hvor der dermed ikke nødvendigvis er en stat, der har straffemyndighed i medfør af territorialprincippet, alene er omfattet af dansk jurisdiktion, hvis den pågældende lovovertrædelse overstiger en vis bagatelgrænse, der er afspejlet i strafferammen for lovovertrædelsen.

Straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, vedrører handlinger foretaget inden for folkeretligt anerkendt område af personer, som har dansk indfødsret, eller som er bosat i Danmark. For sådanne handlinger begået i andre stater hjemler bestemmelsen dansk straffemyndighed, hvis den pågældende handling tillige er strafbar dér, hvor den er begået (princippet om dobbelt strafbarhed).

Bestemmelsen indebærer således, at der – inden der kan tages stilling til, om der er dansk jurisdiktion i den pågældende sag – må foretages en vurdering af, hvordan den pågældende handling ville blive bedømt i den stat, hvor den er foretaget.

Dansk straffemyndighed kræver dermed, at betingelserne for at straffe den pågældende handling efter gerningsstatens lovgivning er til stede, herunder eksempelvis at den pågældende lovgivning kender den omhandlede type forbrydelse eller den grad af tilregnelser (uagtsomhed eller forsæt, herunder grader af forsæt), der er aktuell i den konkrete sag, at strafansvaret ikke er forældet efter den pågældende lovgivning osv. Alle betingelser for at straffe den konkrete handling i udlandet skal således være opfyldt.

Uanset at en dansk domstol – også i tilfælde hvor lovovertrædelsen er begået i udlandet - vil anvende danske straffebestemmelser, jf. straffelovens § 10, stk. 1, indebærer princippet om dobbelt strafbarhed således, at udenlandsk lovgivning spiller en afgørende rolle ved vurderingen af, om der overhovedet er mulighed for at pådømme den pågældende lovovertrædelse ved en dansk domstol.

Udenlandsk lovgivning har tillige betydning i relation til strafudmålingen, idet § 10, stk. 2, foreskriver, at der i de tilfælde, som er nævnt i § 7, for så vidt angår en handling, der er begået i udlandet, ikke kan idømmes strengere straf end hjemlet ved gerningsstedets lovgivning.

Det følger af § 7, stk. 2, at bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse med hensyn til handlinger begået af en person, der har indfødsret eller bopæl i Finland, Island, Norge eller Sverige, og som opholder sig her i landet.

Bestemmelsen i straffelovens § 7, stk. 3, indeholder en særlig jurisdiktionsregel ved tilfælde af kvindelig omskæring. Bestemmelsen indebærer en fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed, hvis der er tale om handlinger omfattet af § 245 a, hvorefter den, der ved legemsangreb med eller uden samtykke bortskærer eller på anden måde fjerner kvindelige ydre kønsorganer helt eller delvis, straffes med fængsel indtil 6 år. Er legemsangrebet af en så grov beskaffenhed, eller har det haft så alvorlige følger eller døden til følge, at der foreligger særdeles skærpene omstændigheder, kan straffen stige til fængsel i 10 år, jf. § 246, jf. § 245 a.

Efter § 7, stk. 3, er det afgørende for spørgsmålet om eventuel fravigelse af princippet om dobbelt strafbarhed, om den pågældende er dansk statsborger eller bosat i Danmark på gerningstidspunktet.

Det skal nævnes, at Justitsministeriet Jurisdiktionsudvalg netop har afleveret delbetænkning nr. 1470/2006 om ”Dansk straffemyndighed i forhold til seksuel udnyttelse af børn i udlandet”, hvori det foreslås, at straffelovens § 7, stk. 3, udvides til også at omhandle en række nærmere angivne straffelovsbestemmelser vedrørende seksuel udnyttelse af børn. Udvalget foreslår, at en sådan særlig jurisdiktionsmæssig regulering skal gælde ved samleje og anden kønslig omgængelse med et barn under 15 år, jf. straffelovens § 222, jf. § 224 eller § 225, ved børneprostitution, jf. § 223 a og ved brug af børn og unge under 18 år som pornomodeller, jf. § 230. Udvalgets forslag vil betyde, at der er dansk straffemyndighed i forhold til sådanne tilfælde af seksuelt misbrug af børn i udlandet, uanset om handlingen er strafbar efter de regler, der gælder i gerningslandet.

3.1.4. Straffelovens § 8 regulerer spørgsmålet om dansk straffemyndighed, uafhængigt af hvor handlingen er begået og af hvem. Selv om der således er tale om handlinger begået i udlandet, stiller bestemmelsen som hovedregel ikke krav om dobbelt strafbarhed. Fælles for de tilfælde, der er reguleret i § 8, er, at de omfatter udlandshandlinger, uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme. Den omhandlede personkreds omfatter således enhver, herunder også de personer, der er nævnt i § 7, idet de begrænsninger i straffemyndigheden, der følger af § 7, i så fald ikke gælder i situationer, der er omfattet af § 8.

Straffelovens § 8, nr. 1-3, indeholder bestemmelser, der alle er udtryk for det såkaldte beskyttelsesprincip (også kaldet realprincip). Hermed sigtes til tilfælde, hvor handlinger begået i udlandet ind-

drages under en stats straffemyndighed, fordi der er tale om handlinger rettet mod interesser, som staten har en særlig interesse i at værne om.

Efter straffelovens § 8, nr. 1, er der dansk straffemyndighed i relation til forbrydelser mod den danske stat.

Straffelovens § 8, nr. 2, 1. led, hjemler dansk straffemyndighed vedrørende handlinger, hvorved gerningsmanden krænker en forpligtelse, som det ifølge lov påhviler ham at iagttage i udlandet.

Straffelovens § 8, nr. 2, 2. led, omhandler dansk straffemyndighed ved krænkelser af tjenestepligt overfor dansk fartøj.

Straffelovens § 8, nr. 3, fastlægger, at der under visse betingelser er dansk straffemyndighed, når offeret for en overtrædelse har dansk indfødsret eller er bosat i Danmark. Bestemmelsen er således udtryk for en modificeret udgave af det såkaldte passive personalprincip.

Straffelovens § 8, nr. 4-6, bygger på det såkaldte universalprincip, og bestemmelserne hjemler således dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor handlingen ikke har tilknytning til det danske territorium, uafhængigt af om gerningsmanden eller offeret har dansk tilknytning. Der stilles heller ikke krav om særlige danske interesser, der kan begrunde dansk jurisdiktion.

Dansk straffemyndighed beror i disse tilfælde på, at Danmark har påtaget sig en international forpligtelse til at have straffemyndighed eller i øvrigt ønsker at bidrage til en effektivisering af den strafferetlig retshåndhævelse på internationalt plan.

Efter straffelovens § 8, nr. 4, er der dansk straffemyndighed for overtrædelser af straffelovens § 183 a om flykapring og voldshandlinger begået i forbindelse med flykapring. Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 95 af 29. marts 1972 for at gøre det muligt for Danmark at ratificere Haag-konventionen af 16. december 1970 om bekæmpelse af ulovlig bemægtigelse af luftfartøjer.

Det fremgår endvidere af straffelovens § 8, nr. 5, at der er dansk straffemyndighed, når handlingen er omfattet af en mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning. Bestemmelsen hjemler dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor Danmark har forpligtet sig hertil i kraft af en international konvention.

Med affattelsen af straffelovens § 8, nr. 5, afhænger rækkevidden af dansk straffemyndighed af de forpligtelser, der påhviler Danmark i henhold til internationale konventioner, og ordlyden af den enkelte konvention bliver dermed af afgørende betydning for udstrækningen af dansk jurisdiktion.

Straffelovens § 8, nr. 6, hjemler dansk jurisdiktion i tilfælde, hvor udlevering af en sigtet til retsfulgning i et andet land afslås, hvor der foreligger dobbelt strafbarhed, og hvor handlingen efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 1 år.

3.1.5. Den territoriale afgrænsning af straffemyndigheden indebærer, at der kan opstå spørgsmål om, hvorledes gerningsstedet for en forbrydelse bestemmes. En central problemstilling vedrører bedømmelsen af tilfælde, hvor en handling og dens følger falder på to forskellige territorier.

Straffelovens § 9 omhandler dette spørgsmål. I sådanne tilfælde, hvor virkningsprincippet finder anvendelse, bliver der således tale om (minimum) to gerningssteder, idet bestemmelsen ikke indebærer, at virkningsstedet træder i stedet for handlingsstedet som gerningssted, men derimod, at handlingen anses for begået begge steder.

Bestemmelsen indebærer, at der tillige anses at være dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor en handling, der begås uden for dansk territorium, får virkning eller er tilsigtet at skulle have virkning her i landet.

3.1.6. Udgangspunktet i dansk ret efter straffelovens § 10, stk. 1, er, at der i sager, hvor påtale rejses her i landet, skal anvendes dansk ret for at afgøre om et strafbart gerningsindhold er realiseret og for at bestemme retsfølgen. Dog findes der en enkelt undtagelse i færdselslovens § 134, stk. 2, hvorefter der kan straffes med hjemmel i andre nordiske landes trafikregler.

En anden ting er, at fremmed ret kan få betydning i bedømmelsen af, om den i udlandet begåede handling er retsstridig.

Selv om de danske domstole er kompetente efter §§ 6-9, er det ikke uden videre ensbetydende med, at dansk straffelovgivning kan finde anvendelse. Det afhænger af fortolkning af de enkelte straffebestemmelser, herunder om bestemmelsen er territorielt begrænset eller universel. Langt de fleste af straffelovens bestemmelser er universelle, således at forholdet er strafbart, uanset hvor det er foretaget, og hvem det har krænket. Hvad angår særlovgivningen er udgangspunktet derimod, at loven alene sigter til forhold med tilknytning til territoriet.

Det kan i denne forbindelse bemærkes, at ifølge færdselslovens § 134, stk. 1 finder færdselslovens bestemmelser om straf også anvendelse på handlinger foretaget i udlandet, dog med de begrænsninger, der følger af straffelovens §§ 7, 10, 10 a og 10 b.

Efter § 7, stk. 1, nr. 2 skal en overtrædelse også være strafbar efter gerningsstedets lovgivning for her i landet at kunne straffe danske statsborgere mv., der begår en overtrædelse i udlandet (dvs. krav om dobbelt strafbarhed). I disse tilfælde kan straffen ikke være strengere end hjemlet ved gernings-

stedets lovgivning. Det betyder ikke, at der i Danmark ikke kan idømmes strengere straf, end der ville blive pådømt i det pågældende land, blot at straffen må ligge inden for strafferammen i det pågældende land.

3.1.6. Straffelovens bestemmelser i §§ 6-8 begrænses ved de i folkeretten anerkendte undtagelser, jf. straffelovens § 12. Det har bl.a. betydning med hensyn til strafferetlig immunitet for diplomater, statsoverhoveder mv.

3.1.7. Justitsministeriet nedsatte i sommeren 2002 et jurisdiktionsudvalg. Udvalget har til opgave at foretage en gennemgang af straffelovens jurisdiktionsbestemmelser med henblik på at vurdere, om der bl.a. i lyset af den internationale udvikling kan være anledning til at foretage ændringer af disse bestemmelser. Det forventes, at udvalgets arbejde er færdiggjort i begyndelsen af 2007.

3.2. Princippet om ne bis in idem

Efter straffelovens § 10 a, stk. 1, afskæres dansk straffemyndighed, når der er afsagt en dom i gerningslandet (såkaldt negativ retsvirkning), såfremt:

- 1) der ved en upåankelig dom er sket frifindelse,
- 2) straffen er fuldbyrdet, er under fuldbyrdelse eller er bortfaldet, eller
- 3) den tiltalte er fundet skyldig uden at sanktion er fastsat.

Straffelovens § 10 a indeholder tillige en henvisning til den europæiske konvention om straffedommes internationale retsvirkning samt lov om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager. Hermed udvides den negative retsvirkning til at omfatte domme afsagt af domstole med strafferetlig kompetence i lande, der har tiltrådt den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger eller den europæiske konvention af 15. maj 1972 om overførsel af retsforfølgning i straffesager, uanset om der er tale om et gerningsland. I annex III til sidstnævnte konvention udvides den negative retsvirkning endvidere til visse former for afgørelser uden for strafferetten i Tyskland, Frankrig og Italien.

Efter straffelovens § 10 a, stk. 2, har dommene nævnt i stk. 1 ikke negativ retsvirkning, hvis handlingen er begået på dansk territorium eller fartøj. Det bemærkes herved, at Danmark kan anses som gerningsland i medfør af straffelovens § 9, når den strafbare handlingens virkning er indtruffet eller tilsigtet at skulle indtræde på dansk territorium, jf. ovenfor under punkt 3.1.5. Om rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen kan der bl.a. henvises til Højesterets kendelse af 28. oktober 2005 gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen fra 2006, side 324 ff.

Straffelovens § 10 a, stk. 2, undtager ligeledes handlinger, der krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed, forfatning eller offentlige myndigheder, en embedspligt mod staten eller sådanne

interesser, hvor retsbeskyttelse i den danske stat forudsætter en særlig tilknytning til denne. Undtagelsesbestemmelsen finder imidlertid ikke anvendelse i tilfælde, hvor retsforfølgning i udlandet er sket efter dansk anmodning.

Efter straffelovens § 10 b skal der tages hensyn til allerede idømt straf i udlandet, hvis princippet om negativ retsvirkning i § 10 a ikke finder anvendelse.

Efter ordlyden må det antages, at dansk retsforfølgning ikke afskæres af administrative beslutninger, herunder udenlandsk påtalemyndigheds opgivelse eller frafald af tiltale, da der i så fald ikke er tale om en dom. Bestemmelsen må imidlertid fortolkes i overensstemmelse med relevante internationale forpligtelser. Det bemærkes i den forbindelse, at Danmark har tiltrådt en række internationale instrumenter, der indeholder bestemmelser om ”ne bis in idem”-princippet, herunder navnlig Schengen-konventionen (artikel 54–58), den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger (artikel 53–55) og den europæiske konvention om overførsel af retsforfølgning i straffesager (artikel 35–37).

Disse instrumenter tillægger ikke udtrykkeligt administrative afgørelser negativ retsvirkning, men EF-Domstolen har ved dom af 11. februar 2003 i de forenede sager C-187/01 og C-385/01 fortolket Schengen-konventionens artikel 54 således, at visse administrative afgørelser skal tillægges negativ retsvirkning, når afgørelsen har strafferetlig karakter.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens grønbog om konflikter om stedlig kompetence og ne bis in idem-princippet i straffesager vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Hvis der efterfølgende som led i opfølgningen på grønbogen bliver fremsat og vedtaget nye EU-retsakter, vil disse retsakter kunne medføre statsfinansielle og lovgivningsmæssige konsekvenser, som det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at angive nærmere.

5. Høring

Grønbogen vil blive sendt til høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtig-

foreningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder, Dansk Retspolitisk Forening, Landsorganisationen i Danmark, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Industri, Danmarks Fiskeri- og Eksporthandelsforening, Rederiforening, Brancheorganisationen Telekommunikationsindustrien, Dansk IT og IT-Brancheorganisationen.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har ikke i grønbogen forholdt sig udtrykkeligt til nærhedsprincippet.

Kommissionen har dog – som tidligere nævnt – mere generelt anført, at en mulig løsningsmodel i forhold til de sager, hvor flere medlemslande har strafferetlig jurisdiktion, vil være at indføre en ordning, hvorved sager kan henvises til den ”bedst egnede” jurisdiktion. Hvis retsforfølgninger koncentrerer sig i en enkelt jurisdiktion, vil spørgsmålet om ne bis in idem ikke længere opstå. Desuden vil en sådan ordning supplere princippet om gensidig anerkendelse, hvorefter en retsafgørelse truffet i en medlemsstat anerkendes og – om nødvendigt - gennemtvinges i andre medlemsstater.

Kommissionen ønsker derfor at indføre en EU-ordning, som vil kunne gøre det lettere at vælge den mest relevante jurisdiktion i straffesager, og desuden vil gøre det lettere at foretage en eventuel revision af ne bis in idem-reglerne.

Grønbogen rejser ikke i sig selv spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Om et eventuelt senere forslag til retsakt om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende konflikter om stedlig (strafferets)kompetence og ne bis in idem-princippet i straffesager vil være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, er på det foreliggende grundlag vanskeligt at vurdere. Regeringen finder det derfor rigtigst først at foretage en sådan vurdering, når der måtte blive fremlagt et forslag til retsakt på området, og det præcise indhold af et sådant forslag kendes.

7. Andre landes kendte holdning

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til grønbogen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side finder man på nuværende tidspunkt – hvor den igangsatte høring ikke er endelig afsluttet – ikke at burde tage stilling til de væsentlige spørgsmål, som grønbogen giver anledning til.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet om Kommissionens grønbog om konflikter om stedlig kompetence og ne bis in idem-princippet i straffesager sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – også til Folketingets Retsudvalg.