



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 22. september 2023
Kontor: Straffuldbyrdseskantoret
Sagsbeh: Josefine Kirst Müntzberg
Sagsnr.: 2023-0092-5662
Dok.: 2850112

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overførsel af retsforfølgning i straffesager

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2023) 185

Revideret udgave af grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 22. maj 2023. Ændringer er markeret med streg i marginen.

1. Resumé

Kommissionen har den 5. april 2023 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overførsel af retsforfølgning i straffesager. Forslaget er fremsat på baggrund af Rådets konklusioner om den europæiske arrestordre af december 2020¹, hvori Rådet opfordrede Kommissionen til at overveje, om et EU-instrument om overførsel af retsforfølgning i straffesager bør indføres. Forslaget fremgår i øvrigt af Kommissionens arbejdsprogram for 2022. Forslaget har overordnet til formål at skabe fælles regler for overførsel af retsforfølgning i straffesager fra en medlemsstat til en anden for effektivt at kunne bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og for at sikre, at den bedst egnede medlemsstat efterforsker eller retsforfølger en strafbar handling. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold, og forslaget har derfor ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle

¹ Rådets konklusioner ”Den europæiske arrestordre og udleveringsprocedurerne — aktuelle udfordringer og vejen frem” (2020/C 419/09)

konsekvenser. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Fra dansk side er man foreløbigt overordnet positiv over for forslaget. Fra dansk side vil der være fokus på, hvilken betydning forslaget vil have for Danmark i lyset af retsforbeholdet samt for det fremtidige samarbejde med de øvrige medlemsstater på området for overførsel af retsforfølgning i straffesager.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 5. april 2023 et forslag til forordning om overførsel af retsforfølgning i straffesager.

Forordningsforslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 82, stk. 1, litra b og d. I henhold til artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender) deltager Danmark ikke i en kommende vedtagelse af det foreliggende forordningsforslag, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Forslaget skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294).

En aftale mellem EU's medlemsstater om overførsel af retsforfølgning i straffesager blev undertegnet i 1990, men trådte aldrig i kraft på grund af manglende ratifikationer. I juli 2009 forelagde det daværende svenske formandskab på vegne af 16 medlemsstater et initiativ med henblik på Rådets rammeafgørelse om overførsel af retsforfølgning i straffesager. Medlemsstaterne besluttede imidlertid at indstille forhandlingerne, da Lissabontraktaten trådte i kraft den 1. december 2009.

I en rapport om vejen frem på området for gensidig anerkendelse af straffetlige afgørelser fra maj 2019 foreslog det rumænske formandskab yderligere at undersøge behovet for et lovgivningsforslag om overførsel af retsforfølgning i straffesager. I december 2020 opfordrede Rådet i sine konklusioner om den europæiske arrestordre Kommissionen til at overveje, om et EU-instrument om overførsel af retsforfølgning i straffesager ville være gennemførligt og tilføre merværdi.

Kommissionen besluttede på den baggrund at foreslå et nyt instrument om overførsel af retsforfølgning i straffesager. Initiativet indgår i Kommissionens arbejdsprogram for 2022.

Forslaget supplerer de eksisterende regler om retligt samarbejde i straffesager om anerkendelse af domme og retsafgørelser om i) fuldbyrdelse af domme, ii) overgivelse af personer i henhold til en europæisk arrestordre, iii) indsamling af bevismateriale gennem en europæisk efterforskningskendelse, samt procedurene for gensidig retshjælp. Danmark er omfattet af en række af rådets rammeafgørelser, der anvender princippet om gensidig anerkendelse af domme, herunder bl.a. Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA af 27. november 2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union og Rådets rammeafgørelse 2005/214/RIA af 24. februar 2005 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestrafte begge som ændret ved 2009/299/JHA. Yderligere deltager Danmark i samarbejdet om den europæiske arrestordre, som blev indført ved Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA, Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og er gennemført i en række bestemmelser i udleveringsloven.² Vedtagelsen af fælles regler for overførsel af retsforfølgning i straffesager vil supplere EU-lovgivningen om grænseoverskridende retligt samarbejde, navnlig ved at søge at undgå straffrihed.

Forordningsforslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 21. april 2023.

3. Formål og indhold

3.1 Forslaget generelt

Forslaget til forordning har til formål at fastsætte fælles regler om overførsel af retsforfølgning i straffesager fra én medlemsstat til en anden for effektivt at kunne bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og for at sikre, at den bedst egnede medlemsstat efterforsker eller retsforfølger en strafbar handling. Forslaget vil således bidrage til en effektiv og korrekt forvaltning af strafferetsplejen i medlemsstaterne. Reglerne har til formål at forhindre, at der føres unødvendige parallelle straffesager vedrørende de samme faktiske omstændigheder og den samme person i to eller flere medlemsstater. Derudover har reglerne til formål at undgå straffrihed i tilfælde af afslag på overgivelse af en person, for hvem der er udstedt en europæisk arrestordre.

² Lov nr. 117 af 11/02/2020

Forslaget indeholder bl.a. kriterier og procedurer for anmodning om overførsel af retsforfølgning i straffesager og proceduren for at træffe afgørelse om overførsel af retsforfølgning i straffesager.

Det fremgår af forslaget, at fælles regler for overførsel af retsforfølgning i straffesager er afgørende for bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. Det er især vigtigt ved forbrydelser begået af organiserede kriminelle grupper, f.eks. narkotikahandel, smugling af migranter, menneskehandel, ulovlig handel med skydevåben, miljøkriminalitet, IT-kriminalitet eller hvidvaskning af penge. Retsforfølgning af organiserede kriminelle grupper, der er aktive i flere medlemsstater, kan skabe store vanskeligheder for de involverede myndigheder. Overførsel af retsforfølgning i straffesager er et vigtigt redskab til at styrke bekæmpelsen af organiserede kriminelle grupper, der er aktive i medlemsstaterne i hele EU.

Forordningen finder anvendelse på alle anmodninger om overførsel af retsforfølgning, der fremsættes i forbindelse med straffesager.

3.2 Nærmere om forslagets centrale elementer

I forslagets kapitel 1 er der fastsat regler om genstand, definitioner, kompetence og frafald, suspension eller afbrydelse af straffesager.

I forslagets kapitel 2 er der fastsat regler om overførsel af retsforfølgning i straffesager, herunder kriterier for anmodning om overførsel af retsforfølgning i straffesager, den mistænkte eller tiltaltes rettigheder, offerets rettigheder, adgang til retsmidler, proceduren for anmodning om overførsel, oplysninger, der skal afgives af den anmodende myndighed, tilbagetrækning af en anmodning, den anmodende myndigheds afgørelse, grunde til afslag, frister, samråd mellem myndighederne, samarbejde med Eurojust og Det Europæiske Retlige Netværk, omkostninger og udpegning af centrale myndigheder.

I forslagets kapitel 3 er der fastsat regler om virkninger af overførsel af retsforfølgning i straffesager, herunder virkningerne i den anmodende stat og virkningerne i den anmodende stat, og oplysninger der skal gives af den anmodende myndighed.

I forslagets kapitel 4 er der fastsat regler om kommunikationsmidler, herunder om oprettelse af et decentralt IT-system, referencegennemførelsessoftware, omkostninger og udvalgsprocedure.

I forslaget kapitel 5 er der fastsat afsluttende bestemmelser om statistiske oplysninger, ændringer af attesten (bilag til forordningen), delegation af beføjelser, underretninger, forholdet til internationale konventioner og ordninger, rapportering, overgangsbestemmelser og ikrafttræden og anvendelsesdato.

Harmonisering af kriterierne for afgørelser om overførsel af straffesager

Forordningsforslaget vil harmonisere, hvilke kriterier både den anmodende og den anmodede medlemsstat vil skulle lægge vægt på i forbindelse med fremsættelse af anmodning om overførsel af retsforfølgningen i straffesager. Herunder fastsættes regler for hvilke forhold, der kan begrunde afslag på en anmodning om overførsel til strafforfølgning. Ligeledes fastsættes en tidsfrist for, hvor hurtigt anmodninger om overførsel til strafforfølgning vil skulle besvares. På denne baggrund vurderer Kommissionen, at forordningsforslaget vil kunne bidrage til at forebygge langvarige overførselsprocedurer og parallelle retssager i to eller flere medlemsstater.

Øge respekten for de grundlæggende rettigheder i forbindelse med overførsel af retsforfølgning i straffesager

Efter forordningsforslaget skal den anmodende myndighed i overensstemmelse med gældende national ret tage behørigt hensyn til den mistænkte eller tiltaltes legitime interesser og sikre, at dennes processuelle rettigheder i henhold til EU-retten og national ret respekteres. Forslaget indeholder således en række garantier, der skal sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder for de personer, der er involveret i overførselsproceduren (mistænkte, tiltalte og ofre).

Lempeligere kriterier for overførsel med henblik på. at undgå situationer af straffrihed

Efter forordningsforslaget, vil anmodninger kunne fremsættes for enhver strafbar handling. Forslaget supplerer dermed reglerne for europæiske arrestordre, hvori der indgår sanktionstærskler. Forslaget sigter således mod at forebygge, at der kan opstå situationer af straffrihed i de tilfælde, hvor udstedelsen af en europæisk arrestordre viser sig at være uforholdsmæssig eller umulig, f.eks. fordi sanktionstærsklen ikke ville være opfyldt. På denne baggrund vurderer Kommissionen, at forslaget kan medføre, at proceduren for den europæiske arrestordre vil blive anvendt i mindre grad.

Oprettelsen af et decentralt IT-system

Efter forordningsforslaget skal der udarbejdes et decentralt IT-system til brug for forordningen. For at sikre hurtig, direkte, interoperabel, pålidelig og sikker udveksling af sagsrelaterede oplysninger bør kommunikation i henhold til denne forordning mellem de anmodende og de anmodede myndigheder og med inddragelse af centrale myndigheder, hvis en medlemsstat har udpeget en central myndighed, samt med Eurojust som hovedregel foregå via det decentrale IT-system, som er omhandlet i digitaliseringsforordningen.³ Systemet skal som hovedregel anvendes til udveksling af en standardiseret attest, der er oversat til alle EU-sprog, og alle andre relevante oplysninger og dokumenter samt al anden kommunikation mellem myndighederne i henhold til forordningen. Hvis det ikke er muligt eller hensigtsmæssigt at anvende IT-systemet, kan der anvendes andre kommunikationsmidler.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke udtalelser eller andre tilkendegivelser fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at en retlig ramme for overførsel af retsforfølgning i straffesager ikke i tilstrækkelig grad og optimalt kan opnås ved, at medlemsstaterne handler alene, da det er et grænseoverskridende anliggende. Det fremgår ifølge Kommissionen af den nuværende fragmenterede retlige ramme, som skaber juridiske og praktiske udfordringer. Det er Kommissionens vurdering, at heller ikke bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne vil kunne løse problemerne, da der i sidste ende vil være behov for aftaler mellem alle medlemsstaterne. Derudover bekræfter svarene på de offentlige og de målrettede høringer, at EU's indsats på området vil give bedre resultater end medlemsstaternes indsats, og både Europa-Parlamentet og Rådet har erkendt, at udfordringerne kræver handling ud over det nationale niveau. Kommissionen er på den baggrund blevet opfordret til at fremsætte et lovgivningsforslag. Samlet vurderer Kommissionen, at det i betragtning af det grænseoverskridende aspekt af de nævnte problemer er nødvendigt, at forslaget vedtages på EU-plan for at nå målene.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/850 af 30. maj 2022 om et IT-system til grænseoverskridende elektronisk udveksling af oplysninger på området civil- og strafferetligt samarbejde (e-CODEX-systemet) og om ændring af forordning (EU) 2018/1726

Det er – af de af Kommissionen anførte grunde – regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Dansk lovgivning indeholder ikke bestemmelser om, hvorvidt det er Danmark eller et andet land, der skal indlede retsforfølgning i forhold til en lovovertrædelse, som er omfattet af både dansk og udenlandsk straffemyndighed.

Danmark har tiltrådt den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager. Konventionen er bekendtgjort ved bekendtgørelse nr. 18 af 17. juli 1963. Det er efter denne konventions artikel 21 muligt at fremsætte anmodning om overførsel af retsforfølgning. Det fremgår af den forklarende rapport til konventionen, at bestemmelsen særligt søges anvendt i situationer, hvor en mistænkt er flygtet til en anden medlemsstat, hvorfra der ikke kan ske udlevering.

I februar 1970 blev der indgået en samarbejdsaftale mellem de nordiske lande om retsforfølgning i et andet nordisk land end der, hvor den strafbare handling er begået.

Danmark har endvidere tiltrådt den europæiske konvention af 15. maj 1972 om overførsel af retsforfølgning i straffesager. Konventionen blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 252 af 12. juni 1975 om overførsel til et andet land af retsforfølgning i straffesager og trådte i kraft den 30. marts 1978.

Rådets rammeafgørelse af 30. november 2009 om forebyggelse og bilægelse af konflikter om udøvelse af straffemyndighed i straffesager har til formål at løse de problemstillinger, der opstår som følge af, at to eller flere EU-medlemsstater har straffemyndighed (jurisdiktion).

Blandt de nordiske lande har Danmark, Sverige og Norge ratificeret den europæiske konvention om overførsel af retsforfølgning i straffesager.

Mellem Danmark, Island og Finland gælder den nordiske samarbejdsaftale i sin helhed. Mellem Danmark, Sverige og Norge gælder §§ 4, 5, 7 og 8 i den nordiske samarbejdsaftale udover bestemmelserne i den europæiske konvention.

I forholdet mellem Danmark og et ikke-nordisk land gælder den europæiske konvention, såfremt dette land har tilsluttet sig konventionen.

I henhold til artikel 3 i den europæiske konvention kan enhver kontraherende stat, som efter sin lovgivning er kompetent til at retsforfølge en lovovertrædelse, frafalde eller undlade retsforfølgning mod en mistænkt, som er eller vil blive retsforfulgt for den samme lovovertrædelse af en anden kontraherende stat.

Når en person mistænkes for at have begået en lovovertrædelse i henhold til en kontraherende stats lovgivning, kan denne stat anmode en anden kontraherende stat om at overtage retsforfølgningen i de tilfælde og under de betingelser, der er fastsat i den europæiske konvention,

Ifølge artikel 7, stk. 1, i den europæiske konvention kan der kun foretages retsforfølgning i den anmodede stat, såfremt den pågældende lovovertrædelse ville have været en lovovertrædelse, hvis den var begået på denne stats territorium, og lovovertræderen i så fald kunne være pålagt en sanktion også i henhold til dens egen lovgivning (princippet om dobbelt strafbarhed).

En kontraherende stat kan anmode en anden kontraherende stat om overtage retsforfølgning i en række nærmere opregnede tilfælde.

I konventionens artikel 10 og 11 er opregnet en række obligatoriske og fakultative grunde til at afslå at imødekomme en anmodning om overførsel af retsforfølgning.

Den anmodede stat skal bl.a. afslå at imødekomme en anmodning, såfremt retsforfølgning er i strid med forbuddet mod dobbelt straf (princippet om *ne bis in idem*), eller adgangen til strafforfølgning på tidspunktet for anmodningens fremsættelse er forældet i den anmodende stat efter denne stats lovgivning, jf. nærmere artikel 11.

7. Konsekvenser

Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forordningsforslaget, ligesom forslaget ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Forslaget har derfor ikke i sig selv lovgivningsmæssige, økonomiske eller øvrige konsekvenser for Danmark.

Det bemærkes imidlertid, at forordningsforslaget umiddelbart vil kunne have en negativ betydning for Danmarks fremtidige samarbejde med øvrige medlemsstater i forhold til overførsel af straffesager. Det skyldes, at de øvrige medlemsstater efter forordningsforslaget vil kunne samarbejde hurtigere og mere effektivt, hvorimod Danmark fortsat vil være bundet af de gældende nationale og internationale regler på området. Danmarks stilling i relation til forordningsforslaget og de mulige konsekvenser heraf vil blive afdækket nærmere.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde med frist for bemærkninger den 26. maj 2023.

9. Andre landes kendte holdninger

På forhandlingsmøder om forordningsforslaget er medlemsstaterne generelt positivt indstillet over for forslaget. Der er overordnet opbakning til at gennemføre en forordning om overførsel af retsforfølgning i straffesager.

Flere medlemsstater har stillet spørgsmål ved den foreslåede bestemmelse i artikel 1, stk. 2, som lægger op til, at forordningen først finder anvendelse fra det tidspunkt, hvor en person betragtes som mistænkt. På denne baggrund er der lagt op til at udvide forordningens anvendelsesområde, således at den gælder på et tidligere tidspunkt end det tidspunkt, hvor en person betragtes som mistænkt.

Enkelte medlemsstater har rejst spørgsmål om, hvorvidt den foreslåede bestemmelse i artikel 20, stk. 3, vil udgøre et indgreb i medlemsstaternes processuelle autonomi.

En række medlemsstater har derudover rejst spørgsmål om de administrative konsekvenser, som vil være forbundet med den foreslåede bestemmelse i artikel 27, stk. 1.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Fra dansk side er man foreløbigt overordnet positivt indstillet over for forslaget, der har til formål at lette det retlige samarbejde i straffesager.

Det bemærkes, at Danmark som følge af retsforbeholdet i relation til forordningsforslaget ikke vil kunne deltage i de fordele, forslaget medfører.

Fra dansk side vil der være fokus på at afdække, hvilken betydning forslaget vil have for Danmark i lyset af retsforbeholdet, herunder for danske myndigheder, samt for det fremtidige samarbejde med de øvrige medlemsstater.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg ved grund- og nærhedsnotat oversendt den 22. maj 2023.