

## Parlamentarisk Afdeling

EU-konsulent/Lovsekretariatet

5. oktober 2004

J.nr. 17-0008

### Tendenser i udviklingen i EU's samarbejde på det strafferetlige område

#### Sammenfatning:

Med udgangspunkt i princippet om "dobbelt strafbarhed" beskriver notatet tendenser i udviklingen i EU's samarbejde på det strafferetlige område. Udviklingen på området kan beskrives med tre nøgleord: Gensidig anerkendelse, gensidig tillid og minimumsharmonisering.

De udfordringer, som denne udvikling står over for, illustreres sidst i notatet ved gennemgang af en nylig afsagt dom fra EF-Domstolen.

#### 1. Indledning

Ligesom i mange andre lande gælder der som udgangspunkt efter de danske regler om straffemyndighed i straffeloven et princip om såkaldt "dobbelt strafbarhed". Det vil sige, at en handling begået i udlandet – for at være omfattet af dansk straffemyndighed – som udgangspunkt skal være strafbar både efter dansk ret og efter lovgivningen i det pågældende andet land. Det er et princip, som hidtil i vidt omfang har fundet anvendelse.

Spørgsmålet om, hvorvidt der i visse tilfælde kan være anledning til at fravige det almindelige princip om dobbelt strafbarhed, har været rejst i forbindelse med Danmarks deltagelse i det internationale strafferetlige samarbejde. Den internationale udvikling med den voldsomt øgede rejseaktivitet hen over landegrænserne og den almindelige internationalisering har nemlig medført, at der i de senere år på en række punkter har været rejst spørgsmål om at fravige princippet om dobbelt strafbarhed. Danmark har imidlertid – i lighed med en række andre lande – i flere af de internationale aftaler om strafferetligt samarbejde, som Danmark har tilsluttet sig, taget et forbehold, f.eks. i form af en begrænsning af forpligtelsen til at have dansk straffemyndighed til tilfælde, hvor kravet om dobbelt strafbarhed er opfyldt.

Vedlagte **bilag 1** indeholder en kortfattet beskrivelse af straffelovens regler om straffemyndighed, herunder princippet om dobbelt strafbarhed.

#### 2. Dobbelt strafbarhed og det strafferetlige samarbejde i EU

I forhold til udviklingen i EU på det strafferetlige område er der en tendens til, at princippet om dobbelt strafbarhed i stigende omfang fraviges. Startende med rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre har man således i en række vedtagne eller verserende forslag til rammeafgårelser fraveget kravet om dobbelt strafbarhed. Der er tale om følgende rammeafgårelser:

- Rådets rammeafgårelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne
- Rådets rammeafgårelse af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale
- Forslag til Rådets rammeafgårelse om en europæisk bevissikringskendelse til fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager
- Forslag til Rådets rammeafgårelse om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af afgørelser om konfiskation
- Forslag til Rådets rammeafgårelse om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse af

## bødestraffe

Der sondres i retsakterne mellem forbrydelser på en såkaldt positivliste og andre forbrydelser. Figurerer en forbrydelsestype på positivlisten, bortfalder det traditionelle krav om dobbelt strafbarhed.

Et af målene med bortfaldet af kravet om dobbelt strafbarhed er, at der skal ske en praktisk lettelse i den judicielles myndigheds arbejde. Hvis eksempelvis en dansk domstol modtager en europæisk arrestordre fra en græsk domstol på en dansk statsborger for en forbrydelse begået i Grækenland, skal den danske domstol ikke bruge tid på at kontrollere, om forbrydelsen ligeledes er strafbar i Danmark. Det afgørende er her blot, om der er tale om et forhold, der i Grækenland er defineret som en af de forbrydelser, der er nævnt i rammeafgørelsens positivliste.

### 3. **Bortfaldet af kravet om dobbelt strafbarhed et blandt flere elementer i det strafferetlige samarbejde i EU**

Bortfaldet af kravet om dobbelt strafbarhed er illustrativt for samarbejdet i EU på det strafferetlige område, herunder for den grad af tillid til hinandens retssystemer, som samarbejdet forudsætter.

Udviklingen på området kan overordnet beskrives med tre nøgleord: Gensidig anerkendelse, gensidig tillid og minimumsharmonisering.

En række retsakter såsom den ovenfor nævnte rammeafgørelse om den europæiske arrestordre er baseret på *gensidig anerkendelse*. Den gensidige anerkendelse indebærer i princippet, at en retsafgørelse truffet i et andet EU-medlemsland uden videre skal anerkendes i et andet medlemsland. Afgørelsen skal behandles, som om den var afsagt af det andet medlemslands egne domstole.

En sådan accept af en slags eks-territorial kompetence for udenlandske domstole på et medlemslands territorium forudsætter i sagens natur, at der hersker en høj grad af *tillid* til de udenlandske retssystemer, såvel hvad angår det straffeprocessuelle (retfærdig rettergang m.v.), som hvad angår den materielle strafferet (straffes de samme forbrydelser og straffes de på samme måde).

Denne tillid kan underbygges ved, at man på EU-niveau vedtager *minimumsregler* for såvel straffeprocessen som den materielle strafferet (minimumsharmonisering). Ved at indføre fælles EU-regler om hvilke handlinger der anses for kriminelle, mister kravet om dobbelt strafbarhed endvidere på sigt sin relevans.

Logikken svarer til logikken for det indre marked. Når eksempelvis den græske fødevarekontrol har sagt god for en fødevare, er der ingen grund til, at den samme vare udsættes for en fornyet kontrol, når fødevaren passerer grænsen til Danmark. Hvad der er godt nok for en græsk forbruger, burde også være godt nok for en dansk forbruger. Tilliden til, at udenlandske fødevarer lever op til visse sundhedskrav, kan endvidere sikres og understøttes ved, at man på EU-plan harmoniserer reglerne for fødevarekontrol.

På samme måde fjernes "kvalitetskontrollen" for retsafgørelser fra andre medlemslande, idet der er en generel tillid til, at medlemslandenes retssystemer er i overensstemmelse med visse fælles grundlæggende retssikkerhedsnormer. I det omfang dette ikke helt er tilfældet, kan der rettes op på tingene ved at minimumsharmonisere.

### 4. **En afgørelse fra EF-Domstolen illustrerer udfordringerne i det strafferetlige samarbejde**

Adjunkt ved Syddansk Universitet Thomas Elholm har i en artikel i *Lov & Ret* 2004, nr. 2, med afsæt i en konkret afgørelse fra EF-Domstolen beskrevet de udfordringer, som det strafferetlige samarbejde i EU står overfor. Der henvises herom til artiklen, som er vedlagt som **bilag 2**.

Baggrunden for EF-Domstolens afgørelse var en tysk og en belgisk domstols præjudicielle forespørgsel om fortolkning af Schengen-konventionens artikel 54 om forbuddet mod dobbelt strafforfølgning (ne bis in idem), hvorefter en person, over for hvem der er afsagt en straffedom i det medlemsland, hvor handlingen er begået, ikke kan strafforfølges i et andet medlemsland, jf. også straffelovens § 10 a.

Ved den tyske domstol var rejst en straffesag mod en tyrkisk statsborger for handel med euforiserende stoffer i Holland. Den tiltalte havde imidlertid tidligere i Holland – for den samme forbrydelse – tiltrådt et betinget tiltalefrafald og betalt en bøde, som den hollandske anklagemyndighed havde knyttet som vilkår hertil. Efter den hollandske straffelov kan anklagemyndigheden i visse tilfælde tilbyde den mistænkte at betale en bøde, og hvis dette accepteres, kan der efter de hollandske regler ikke rejses tiltale for den pågældende forbrydelse. Der er tale om en såkaldt ”transactie”. Spørgsmålet var, om denne ”transactie” var en ”fuldbyrdet” og ”endelig dom”, som det forstås i Schengen-konventionens artikel 54, således at man ikke i Tyskland kunne retsforfølge den pågældende for den samme strafbare handling.

I den anden sag var en tysk statsborger tiltalt ved en belgisk domstol for at have voldt personskade eller udøvet vold mod en kvinde med den følge, at hun var blevet syg eller uarbejdsdygtig. Også i denne sag havde tiltalte tidligere – for samme forbrydelse – over for et andet EU-lands anklagemyndighed (den tyske) accepteret et tiltalefrafald med vilkår om betaling af et beløb.

EF-Domstolen fastslog, at princippet om ne bis in idem også finder anvendelse på procedurer med *tiltalefrafald*, hvorved anklagemyndigheden i et medlemsland – uden medvirken af en retsinstans – indstiller en straffesag, der er indledt i det pågældende land, efter at tiltalte har opfyldt visse betingelser og navnlig har betalt et vist beløb, som anklagemyndigheden har fastsat. Efter afslutningen af en sådan procedure skal der således over for tiltalte anses at være afsagt ”endelig dom”, og når de betingelser, der er pålagt tiltalte, er overholdt, må den sanktion, som proceduren er forbundet med, anses for ”fuldbyrdet” som omhandlet i samme bestemmelse.

Med andre ord kan visse *administrative* afgørelser (tiltalefrafald) truffet af anklagemyndigheden i ét EU-land bevirke, at retsforfølgning ikke kan foretages i et andet EU-land for samme forbrydelse. I de to ovennævnte sager var man i henholdsvis Belgien og Tyskland derfor afskåret fra at føre sag om forholdene.

Domstolen anførte i øvrigt, at ingen bestemmelse i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), der bl.a. omhandler det retlige samarbejde i kriminalsager, og heller ingen bestemmelse i Schengen-konventionen, gør en anvendelse af Schengen-konventionens artikel 54 betinget af, at der er sket en *harmonisering* eller i det mindste en tilnærmelse af bestemmelserne om tiltalefrafald i medlemslandenes straffelovgivninger. Princippet om ne bis in idem indebærer endvidere, uanset efter hvilke regler sanktionen er pålagt, nødvendigvis, at der består en *gensidig tillid* mellem medlemslandene i deres respektive strafferetsplejeordninger, og at hver enkelt medlemsland accepterer en anvendelse af strafferetlige bestemmelser, der er i kraft i de øvrige medlemslande, uanset om en anvendelse af medlemslandets egen retsorden måtte føre til en anden løsning. Endelig indebærer princippet om ne bis in idem, at en person, over for hvem der i medlemsland A (hvor handlingen er begået) er afsagt en endelig dom og idømt en *bødestraf*, ikke kan strafforfølges i et andet medlemsland, f.eks. medlemsland B, hvor den pågældende forbrydelse kan straffes med *frihedsstraf*.

