

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg og deres stedfortrædere
Bilag 1
Journalnummer 400.C.2-0
Kontor EUK
5. juli 2005

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Justitsministeriets grundnotat vedrørende forslag til Rådets rammeafgørelse om hensyntagen til straffedomme afsagt i andre medlemsstater i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny straffesag (KOM(2005)91 endelig).

Materialet er ligeledes oversendt til Folketingets Retsudvalg.

Kære udenrigsminister

Vedlagt sender jeg et grundnotat vedrørende forslag til Rådets rammeafgørelse om hensyntagen til straffedomme afsagt i andre medlemsstater i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny straffesag (KOM(2005)91 endelig), idet jeg skal anmode om, at materialet oversendes til Folketingets Europaudvalg.

Materialet vil ligeledes blive oversendt til Folketingets Retsudvalg.

Med venlig hilsen

GRUNDNOTAT

om forslag til Rådets rammeafgørelse om hensyntagen til straffedomme afsagt i andre medlemsstater i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny straffesag (KOM(2005)91 endelig).

Resumé

Kommissionen har fremlagt et forslag til rammeafgørelse om hensyntagen til straffedomme afsagt i andre EU-medlemsstater i forbindelse med en ny straffesag. Med forslaget lægges der op til, at domme afsagt i en anden medlemsstat skal tillægges samme værdi og have samme virkninger som tidligere afsagte nationale domme (det såkaldte "ligestillingsprincip"), idet det dog fortsat overlades til de nationale lovgivninger at drage konsekvenserne af dette princip. Med forslaget lægges der således ikke op til at harmonisere virkningerne af tidligere domme i de enkelte medlemsstater, idet disse ifølge Kommissionen fortsat reguleres af national lovgivning. Forslaget til rammeafgørelse indeholder – ud over bestemmelser om hensyntagen til tidligere straffedomme – også visse bestemmelser om registrering i det nationale strafferegister af en dom afsagt i en anden medlemsstat. Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag ikke at ville være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes i dets nuværende udformning at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, hvorimod det ikke vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. På det foreliggende grundlag stiller man sig fra dansk side overordnet set positiv over for at se nærmere på mulighederne for på EU-plan at gennemføre en regulering af spørgsmålet om hensyntagen til tidligere straffedomme afsagt i en anden EU-medlemsstat.

1. Baggrund

På sit møde i december måned 1998 godkendte Det Europæiske Råd en handlingsplan udarbejdet af Rådet og Kommissionen med henblik på gennemførelse af Amsterdam-traktatens bestemmelser om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Det fremgår af handlingsplanen, at der inden to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden bør iværksættes en proces med henblik på at forenkle procedurerne for gensidig anerkendelse af kendelser og domme i straffesager.

I forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Tampere den 15.-16. oktober 1999 vedtog stats- og regeringscheferne, at princippet om gensidig anerkendelse skulle være hjørnестenen i det retlige samarbejde inden for EU på både det civil- og det strafferetlige område. Princippet skulle gælde for såvel domme som andre afgørelser truffet af retlige myndigheder.

Rådet vedtog den 29. november 2000 i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere et program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager. Programmet opstiller bl.a. følgende foranstaltning:

"2. Vedtagelse af et eller flere instrumenter, der indfører princippet om, at retten i en medlemsstat skal være i stand til at tage hensyn til endelige afgørelser i straffesager afsagt af en domstol i en anden medlemsstat, med henblik på at vurdere lovetræderens kriminelle fortid, overveje, om der er tale om gentagelsestilfælde, og fastlægge, hvilken straf der skal pålægges, samt de nærmere vilkår for fuldbyrdelsen."

I lyset heraf har Kommissionen fremlagt et forslag til rammeafgørelse om hensyntagen til straffedomme afsagt i andre medlemsstater i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny straffesag. Forslaget er modtaget i Rådet i dansk sprogversion den 30. marts 2005.

Det bemærkes, at forslaget til rammeafgørelse er en opfølgning på hvidbogen om udveksling af oplysninger om straffedomme

og om virkningen heraf i Den Europæiske Union. Et grundnotat herom er oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 9. marts 2005.

2. Indhold

2.1. Overordnet beskrivelse af forslaget

Forslaget til rammeafgørelse er fremlagt under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 31, hvoraf det bl.a. fremgår, at fælles handling vedrørende samarbejde i kriminalsager bl.a. omfatter fremme og fremskyndelse af samarbejdet om retspleje mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne, og artikel 34, stk. 2, litra b, hvoraf det fremgår, at Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen kan vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Med forslaget til rammeafgørelse lægges der op til, at domme afsagt i en anden medlemsstat skal tillægges samme værdi og have samme virkninger som tidligere afsagte nationale domme. Kommissionen ønsker med andre ord at indføre et såkaldt "ligestillingsprincip" for andre medlemsstaters afgørelser i forhold til nationale domme, dog således, at det ifølge Kommissionen overlades til de nationale lovgivninger at drage konsekvenserne af dette princip.

Med forslaget lægges der således ikke op til at harmonisere virkningerne af tidligere domme i de enkelte medlemsstater, idet disse ifølge Kommissionen fortsat reguleres af national lovgivning.

Forslaget til rammeafgørelse indeholder – ud over bestemmelser om hensyntagen til tidligere straffedomme – også visse bestemmelser om registrering i det nationale strafferegister af en dom afsagt i en anden medlemsstat. Sigtet med de foreslåede bestemmelser er at opstille fælles regler for registrering for at undgå for store forskelle i praksis på dette punkt, hvilket ifølge Kommissionen eventuelt vil kunne være til skade for de dømte personer. Forslaget forpligter ikke de medlemsstater, der ikke foretager nogen registrering, til at ændre deres lovgivning.

2.2. Forslagets enkelte bestemmelser

Artikel 1 i forslaget fastslår formålet med rammeafgørelsen, som er at fastsætte betingelserne for, at der kan tages hensyn til en straffedom afsagt i en anden medlemsstat i forbindelse med en (ny) straffesag mod den samme person for andre forhold.

Udtrykket "andre forhold" er anvendt med henblik på at klargøre, at rammeafgørelsen ikke omfatter spørgsmålet om ne bis in idem, dvs. princippet om forbud mod dobbelt strafforfølgning for samme forhold.

Den foreslåede artikel 1 fastslår endvidere, at rammeafgørelsen ikke indebærer nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og de grundlæggende retlige principper, således som disse er defineret i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.

I artikel 2 defineres begreberne "dom" og "strafferegister".

Begrebet "dom" defineres som alle endelige afgørelser truffet af en strafferetlig myndighed eller en administrativ myndighed, der kan appelleres til en anden domstol, herunder en straffedomstol, og hvori en persons skyld for en strafferetlig overtrædelse eller strafbar handling i henhold til national ret fastslås som en overtrædelse af retsreglerne.

Begrebet "strafferegistret" defineres som det eller de nationale registre, der indeholder oplysninger om afsagte domme i henhold til national ret.

Efter artikel 3 skal medlemsstaterne i forbindelse med en ny straffesag for andre forhold tillægge domme afsagt i de andre medlemsstater samme retsvirkninger som nationale domme ifølge regler, som de selv fastsætter (det såkaldte "ligestillingsprincip").

Det nævnte princip skal finde anvendelse både i fasen før straffesagen, under selve straffesagen og i fuldbyrdelsesfasen, herunder hvad angår gældende procedureregler, f.eks. vedrørende varetægtsfængsling, overtrædelsens betegnelse, straffens type og omfang og reglerne for fuldbyrdelse af afgørelsen.

Artikel 4 oplister fire obligatoriske grunde til, at der ikke kan tages hensyn til en dom afsagt i en anden medlemsstat:

- når dommen er i modstrid med ne bis in idem-princippet,
- når straffesagen ifølge national lovgivning ville være forældet på tidspunktet for domsafsigelsen, og forholdene kunne have henhørt under den pågældende medlemsstats kompetence ifølge landets egen straffelov,
- når den overtrædelse, der ligger til grund for dommen, er omfattet af amnesti, og medlemsstaten havde kompetence til at dømme overtrædelsen efter sin egen straffelov,
- når de nationale regler for registrering i det nationale strafferegister ville betyde en sletning af dommen fra registret.

Artikel 5, stk. 1, omhandler spørgsmålet om dobbelt strafbarhed. I henhold til bestemmelsen behøver en medlemsstat ikke at tage straffedomme afsagt i en anden medlemsstat i betragtning, hvis de forhold, der ligger til grund for domfældelsen, ikke udgør en strafferetlig overtrædelse i den pågældende medlemsstats egen lovgivning.

Dette gælder dog ikke med hensyn til en række kategorier af lovovertrædelser, som er omfattet af en opstillet positiv-liste i forslaget til rammeafgørelse. Den pågældende positiv-liste er identisk med den positiv-liste, som fremgår af den rammeafgørelse om gensidig anerkendelse af bødestrafte, der blev vedtaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. februar 2005. Positiv-listen omfatter således bl.a. deltagelse i en kriminel organisation, terrorisme, menneskehandel,

seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, ulovlig handel med narkotika, ulovlig handel med våben, bestikkelse, svig, hvidvaskning, falskmøntneri, internetkriminalitet, miljøkriminalitet, menneskesmugling, forsægtigt manddrab, grov legemsbeskadigelse, racisme, tyveri, hærværk samt adfærd, der udgør overtrædelse af færdselsreglerne.

Artikel 5, stk. 2, fastsætter, at medlemsstaterne – uden at det dog berører bestemmelserne i stk. 1 – kan unklade at tage straffedomme afsagt i en anden medlemsstat i betragtning, hvis det forhold, at personen er blevet dømt i en anden medlemsstat, medfører, at den pågældende i forbindelse med en ny straffesag, der vedrører andre forhold, får en dårligere behandling, end hvis vedkommende var blevet dømt af en national domstol.

Artikel 6 regulerer registrering i det nationale strafferegister af en dom afsagt i en anden medlemsstat.

Af bestemmelsen følger, at når en medlemsstat registrerer en dom afsagt i en anden medlemsstat i sit strafferegister, skal straffens længde svare til den faktisk idømte straf, medmindre straflængden er blevet ændret i forbindelse med fuldbyrdelse af straffen i registreringslandet.

Hvis domme afsagt i andre medlemsstater mod statsborgere eller personer med bopæl i landet i medfør af den nationale lovgivning skal registreres i det nationale strafferegister, kan reglerne for registrering, eventuelle ændringer eller sletning af eventuelle påtegninger under ingen omstændigheder betyde, at den pågældende person behandles dårligere, end hvis vedkommende var blevet dømt af en national domstol.

Enhver ændring eller sletning af påtegning i domslandet skal føre til en tilsvarende ændring eller sletning i den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger eller har bopæl, hvis denne har foretaget registrering og er blevet informeret om ændringen eller sletningen, medmindre lovgivningen i denne stat indeholder bestemmelser, der stiller den dømte person gunstiger.

Artikel 7 fastslår, at rammeafgørelsen erstatter bestemmelserne i artikel 56 i Haager-konventionen af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkning, uden at det berører anvendelsen af bestemmelserne i forbindelserne mellem medlemsstaterne og tredjelande.

Artikel 8 og 9 vedrører gennemførelse og ikrafttræden.

3. Gældende ret

3.1. Hensyntagen til tidligere udenlandske straffedomme

Spørgsmålet om hensyntagen til straffedomme afsagt i andre lande er kun i begrænset omfang reguleret i internationale strafferetlige instrumenter.

Som det fremgår af forslaget til rammeafgørelse artikel 7 er der fastsat generelle regler om gentagelsesvirkning mv. af udenlandske domme i Haager-konventionen (af 28. maj 1970) om straffedommes internationale retsvirkning. Denne konvention, som er gennemført i dansk ret ved lov om international fuldbyrdelse af straf mv. (kapitel 3), indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”Artikel 56

Enhver kontraherende stat skal gennemføre de lovgivningsforanstaltninger, som den anser for egnede for at gøre det muligt for dens domstole ved afsigelse af en dom at tage enhver europæisk straffedom, der tidligere, efter at tiltalte har givet møde, er afsagt for en anden lovovertrædelse, i betragtning med henblik på at tillægge denne dom alle eller nogle af de virkninger, som dens lovgivning tillægger domme afsagt inden for dens eget territorium. Den afgør, under hvilke betingelser den europæiske dom skal tages i betragtning.

Artikel 57

Enhver kontraherende stat skal gennemføre de lovgivningsforanstaltninger, som den anser for egnede for at gøre det muligt at tage enhver europæisk straffedom, der er afsagt, efter at den tiltalte har givet møde, i betragtning, således at en rettighedsfortabelse, der efter dens lovgivning er knyttet til domme afsagt inden for dens eget territorium, kan komme helt eller delvis til anvendelse. Den afgør, under hvilke betingelser den europæiske dom skal tages i betragtning.”

Den europæiske konvention om straffedommes internationale retsvirkning er for så vidt angår EU-medlemsstaterne kun ratificeret af Østrig, Cypern, Holland, Sverige og Danmark – og konventionen har således en meget begrænset praktisk betydning.

På EU-plan er spørgsmålet om gentagelsesvirkning alene behandlet i en retsakt om beskyttelse af euroen, nemlig Rådets rammeafgørelse af 6. december 2001 om ændring af rammeafgørelse 2000/383/RIA om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige og andre sanktioner, i forbindelse med indførelsen af euroen.

Spørgsmålet om hensyntagen til tidligere udenlandske straffedomme beror således i meget vidt omfang på nationale regler – og her gælder efter dansk ret følgende med hensyn til de forskellige faser i en straffesag:

Hensyntagen til tidligere udenlandske straffedomme i fasen før straffesagen

Reglerne om varetægtsfængsling, herunder i tilfælde af ny kriminalitet, findes i retsplejelovens kapitel 70 (§§ 762 - 778).

Af den centrale bestemmelse i retsplejelovens § 762 følger bl.a., at der kan ske varetægtsfængsling under følgende

betingelser:

”§ 762. En sigtet kan varetægtsfængsles, når der er begrundet mistanke om, at han har begået en lovovertrædelse, som er undergivet offentlig påtale, såfremt lovovertrædelsen efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, og

- 1) der efter det om sigtedes forhold oplyste er bestemte grunde til at antage, at han vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen, eller
- 2) der efter det om sigtedes forhold oplyste er bestemte grunde til at frygte, at han på fri fod vil begå ny lovovertrædelse af den foran nævnte beskaffenhed, eller
- 3) der efter sagens omstændigheder er bestemte grunde til at antage, at sigtede vil vanskeliggøre forfølgningen i sagen, navnlig ved at fjerne spor eller advare eller påvirke andre.”

Af den nævnte bestemmelse i retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 2, følger, at der efter omstændighederne vil kunne ske varetægtsfængsling i et tilfælde, hvor sigtede tidligere flere gange har været straffet for forhold af lignende karakter – og gentagelsestilfælde derfor må befrygtes.

Det må antages, at også udenlandske straffedomme vil kunne indgå i vurderingen af, om der bør ske varetægtsfængsling i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 2.

Hensyntagen til tidligere udenlandske straffedomme under selve straffesagen

Lovgivningen indeholder en række bestemmelser om forhøjet straf eller strengere retsfølger i gentagelsestilfælde.

Inden for straffeloven kan nævnes § 247, stk. 1, hvorefter straffen kan forhøjes med indtil det halve for en person, som gør sig skyldig i nogen af de lovovertrædelser, der er nævnt i §§ 244-246, hvis den pågældende tidligere er dømt for forsætligt legemsangreb eller for en forbrydelse, der har været forbundet med forsætlig vold.

Af straffelovens § 291, stk. 2, fremgår, at straffen for hærværk kan stige til fængsel i 6 år, hvis vedkommende tidligere er fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens §§ 180-181, § 183, stk. 1 og 2, § 184, stk. 1, §§ 193-194 eller § 291, stk. 1.

Straffelovens § 293 a, 2. pkt., bestemmer, at straffen for brugstyveri af motorkøretøj under særligt skærpende omstændigheder, herunder navnlig i gentagelsestilfælde, kan stige til fængsel i 4 år.

Af straffelovens § 231 fremgår, at straffen for overtrædelse af §§ 228 og 229 (om bagmandsvirksomhed i relation til kønslig usædelighed) kan forhøjes med indtil det halve for den, som tidligere har været dømt for overtrædelse af en af disse bestemmelser eller som tidligere er dømt til fængsel for en berigelsesforbrydelse.

Inden for særlovgivningen findes der adskillige bestemmelser om strengere retsfølger i gentagelsestilfælde. Det kan således bl.a. nævnes, at efter den nugældende færdselslovens § 117, stk. 2, nr. 1, kan straffen for spirituskørsel stige til fængsel indtil 1 år, hvis føreren tidligere er dømt for spiritus- eller promillekørsel, og efter færdselslovens § 117, stk. 3, 2. pkt., kan straffen for promillekørsel stige til fængsel indtil 1 år, hvis føreren tidligere er dømt for spiritus- eller promillekørsel.

I medfør af færdselslovens § 117, stk. 6, kan straffen i gentagelsestilfælde stige til fængsel indtil 1 år for en person, som fører motordrevet køretøj, hvortil der kræves kørekort, til trods for at retten til at være eller blive fører af sådant køretøj er frakendt den pågældende ubetinget.

For så vidt angår andre retsfølger end strafskærpelse, fremgår det desuden af færdselslovens § 126, stk. 2, nr. 3, at en frakendelse af førerretten sker betinget, medmindre føreren tidligere er frakendt førerretten betinget, og det nye forhold er begået i prøvetiden. Det fremgår endvidere af § 126, stk. 2, nr. 5, at hvis føreren tidligere er frakendt førerretten ubetinget, og det nye forhold er begået inden 5 år efter udløbet af frakendelsestiden, sker en frakendelse af førerretten også ubetinget.

Efter lov om euforiserende stoffer § 3, stk. 2, skal det ved straffens udmåling betragtes som en betydelig skærpende omstændighed, at der er tale om gentagne tilfælde af salg af et særligt farligt eller skadeligt stof.

Efter våbenlovens § 10, stk. 3, kan straffen for overtrædelse af våbenlovens § 4, stk. 1, eller stk. 2, stige til fængsel i 2 år, når den pågældende tidligere er straffet for overtrædelse af de nævnte bestemmelser.

Endelig kan det inden for særlovgivningen nævnes, at efter lov om restaurations- og hotelvirksomhed m.v. § 37, stk. 2, kan straffen efter bestemmelsens stk. 1 (der fastsætter straf for overtrædelse af en række af lovens bestemmelser) i gentagelsestilfælde stige til fængsel indtil 4 måneder.

I det omfang særlige regler ikke er givet, normerer straffelovens § 84 betingelserne for, at et tidligere forhold kan medføre forhøjet straf eller strengere retsfølger.

Af bestemmelsens stk. 1 følger, at det er en betingelse for anvendelse af bestemmelser om forhøjet straf eller andre retsfølger i gentagelsestilfælde, at gerningsmanden, inden den pågældende på ny forbrød sig, i den danske stat er fundet skyldig i en strafbar handling, som loven tillægger gentagelsesvirkning på den nu begåede handling, eller forsøg på eller medvirken til en sådan.

Efter bestemmelsens stk. 2 kan straffedomme afsagt uden for den danske stat tillægges samme gentagelsesvirkning som de her i landet afsagte domme. Bestemmelsen må fortolkes således, at kun lovovertrædelser, som tillige er strafbare i medfør dansk ret, kan tillægges gentagelsesvirkning.

Efter bestemmelsens stk. 3 tillægges tidligere straffedomme betydning i 10 år ved anvendelsen af straffebestemmelser om

forhøjet straf i gentagelsestilfælde. Gentagelsesvirkningen ophører således, når der, førend den strafbare handling er begået, er forløbet 10 år, efter at den tidligere straf er udstået, endeligt eftergivet eller bortfaldet.

Forhøjet straf i gentagelsestilfælde er ikke obligatorisk efter straffeloven. Det er kun strafferammens maksimum, ikke dens minimum, der forhøjes.

Som følge af strafferammernes rummelighed er behovet for gentagelsesregler ikke stort. I retspraksis tillægges forstraffe således betydning for udmåling af straf, jf. i den forbindelse straffelovens § 81, stk. 1, nr. 1, hvorefter det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed, at gerningsmanden tidligere er straffet af betydning for sagen.

Det skal bemærkes, at også i tilfælde af praksisnormerede gentagelsestilfælde tillægges udenlandske straffedomme betydning.

Af straffelovens § 89 følger, at hvis nogen, som allerede er dømt til straf, findes yderligere skyldig i en forud for dommen begået strafbar handling, bliver en tillægsstraf at idømme, for så vidt samtidig påkendelse ville have medført forhøjelse af straffen. Tillægsstraf kan idømmes i kortere tid end foreskrevet i § 33. Dersom fuldbyrdelse af den tidligere idømte straf ikke er afsluttet, følges så vidt muligt reglerne i § 88.

Grundsætningen i § 89 kan efter retspraksis også finde anvendelse, når den tidligere dom er afsagt ved udenlandsk domstol.

Hensyntagen til tidligere udenlandske straffedomme i fuldbyrdelsesfasen

Efter lov om samarbejde med Finland, Island, Norge og Sverige angående fuldbyrdelse af straf m.v. kan fuldbyrdelsen af straffe, der er idømt i et af de nordiske lande, under visse omstændigheder overføres til det nordiske land, hvor den dømte er statsborger eller har fast ophold. Overførsel kan ske uden samtykke fra den domfældte, men er betinget af, at der er tale om en ensartet straf, som administrativt kan omsættes til modtagerlandets tilsvarende strafart. Overførsel af tilsyn og eventuelle særvilkår, der er fastsat i forbindelse med betinget dom eller prøveløsladelse i domlandet, kan i denne forbindelse tillige overføres.

I medfør af lov om international fuldbyrdelse af straf m.v., der gennemfører den europæiske konvention af 21. marts 1983 om overførsel af domfældte samt de tilhørende protokoller, kan udenlandske straffedomme fuldbyrdes i Danmark, ligesom danske domme kan fuldbyrdes i udlandet. Overførsel kan enten ske til fortsat fuldbyrdelse af en igangværende afsoning eller ved tilpasning (i henhold til modtagerlandets lovgivning) af den idømte straf.

Der kan i medfør af lov om international fuldbyrdelse af straf m.v. ikke ske overførsel af betingede domme. Prøveløsladelse sker efter modtagerlandets regler på området. I Danmark er spørgsmålet om fuldbyrdelse af straf reguleret i lov om fuldbyrdelse af straf m.v., der bl.a. indeholder regler om strafberegning, afsoning af fængselsstraffe og prøveløsladelse.

Det bemærkes, at man på EU-niveau i øjeblikket forhandler et forslag fra Østrig, Sverige og Finland vedrørende indførelse af en såkaldt europæisk fuldbyrdelsesordre. Forslaget har til formål at sikre gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af endelige fængselsdomme eller andre frihedsberøvende foranstaltninger inden for EU. Forslaget indebærer, at der vil skulle ske fuldbyrdelse af en strafferetlig sanktion (som er idømt i et andet EU-land) uden omsætning af denne samtidig med, at der vil være en grundlæggende forpligtelse for fuldbyrdelsesstaten til at acceptere domfældte (egne) statsborgere, personer med fast lovligt ophold på dens område samt personer med andre tætte forbindelser, når der ikke er særlige grunde til at afvise dem.

3.2. Registrering af straffedomme

De gældende regler om registrering af straffedomme i Kriminalregisteret findes i bekendtgørelsen om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (bekendtgørelse nr. 218 af 27. marts 2001), der er fastsat med hjemmel i § 72 i lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger.

Af bekendtgørelsens § 3 følger, at der i afgørelsesdelen optages oplysninger om personer, om hvem der er truffet afgørelse i straffesager. De typer af oplysninger, som optages, fremgår af bilag 1 til bekendtgørelsen. Af bilag 1 fremgår bl.a., at afgørelser truffet i lande, der er medlem af Europarådet, vedrørende danske statsborgere og udenlandske statsborgere, der på gerningstidspunktet har fast bopæl i Danmark, optages efter samme retningslinier som danske afgørelser, såfremt Kriminalregisteret får underretning derom.

Afgørelser truffet i andre lande optages i de nævnte tilfælde, hvis de af Rigspolitechefen efter procesmåden og strafudmålingen skønnes at kunne sidestilles med danske afgørelser.

Indberetning af oplysninger til Kriminalregisteret sker fra domstolene, auditørerne, Direktoratet for Kriminalforsorgen, kriminalforsorgens anstalter og arresthuse, politiet og udenlandsk politi eller justitsmyndighed. Såvel den indberettende myndighed som Rigspolitechefen udfører kontrol til sikring af, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger eller oplysninger af ikke-politimæssig karakter. Oplysninger, der viser sig urigtige eller vildledende eller uden politimæssig interesse, skal snarest muligt berigtiges eller slettes. Der henvises til bekendtgørelsens §§ 5-6.

Ved indberetning af nye oplysninger til Kriminalregisteret foretages ajourføring af tidligere registrerede oplysninger, jf. bekendtgørelsens § 7.

Efter bekendtgørelsens § 8 sker sletning af oplysninger i afgørelsesdelen efter de i bilag 3 fastsatte regler. Heraf følger, at der sker sletning, når der er forløbet 10 år fra det seneste af følgende tidspunkter:

- endelig løsladelse fra afsoning af frihedsstraf,
- udløb af prøvetid efter prøveløsladelse,
- endelig ophævelse af retsfølge efter straffelovens §§ 68-70,
- ophør af frakendelse af rettigheder eller pålæg,
- endelig afgørelse, der ikke omfattes af de ovennævnte tilfælde.

Oplysninger om personer, der er fyldt 80 år, slettes i afgørelsesdelen. For personer, der er fyldt 70 (men ikke 80 år), nedsættes de ovenfor anførte frister til 5 år.

Efter bekendtgørelsens § 10 slettes oplysninger om en registreret person i Kriminalregisteret senest 2 år efter den pågældendes død. Før Rigspolitichefen først efterfølgende underretning om dødsfaldet, slettes oplysningerne om den pågældende på dette tidspunkt.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

4.1.1. Efter forslagets artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne i forbindelse med en ny straffesag for andre forhold tillægge domme afsagt i de andre medlemsstater samme retsvirkninger som nationale domme ifølge regler, som de selv fastsætter. Denne regel skal gælde både i fasen før straffesagen, under selve straffesagen og i fuldbyrdelsesfasen, jf. artikel 3, stk. 2.

Bestemmelsen må formentlig forstås således, at der i enhver henseende skal tages hensyn til tidligere udenlandske straffedomme i forbindelse med en ny straffesag her i landet for andre forhold. Efter Justitsministeriets umiddelbare vurdering forekommer det usikkert, om gældende ret fuldt ud åbner mulighed herfor, jf. herved bl.a. den brede definition i forslagets artikel 2, litra a, af begrebet "dom". Justitsministeriet vil søge denne tvivl afklaret i forbindelse med forhandlingerne af forslaget.

Hertil kommer, at medlemsstaterne efter de foreslåede bestemmelser i artikel 4 og 5 alene vil kunne afslå at tage hensyn til en dom afsagt i en anden medlemsstat i nærmere opregnede tilfælde. Forslaget vil på dette punkt have lovgivningsmæssige konsekvenser, ikke mindst for så vidt angår den foreslåede artikel 5, stk. 1, hvorefter der ikke må fastsættes et krav om dobbelt strafbarhed, hvis den pågældende udenlandske straffedom vedrører en lovovertrædelse, som er omfattet af den opstillede positiv-liste. Danske domstole vil således – inden for rammerne af forslaget – skulle tage hensyn til en straffedom afsagt i en anden EU-medlemsstat, uanset at den pådømte handling ikke er strafbar efter dansk lovgivning.

4.1.2. Det giver anledning til tvivl, hvorledes den foreslåede registreringsforpligtelse efter forslagets artikel 6 skal forstås. Det forekommer således bl.a. usikkert, i hvilken udstrækning den foreslåede artikel 6, stk. 1, forpligter danske myndigheder til at registrere udenlandske domme, som afviger fra, hvad en "tilsvarende" dansk dom ville kunne gå ud på. Det giver også anledning til tvivl, hvad det betyder, når det i forslagets artikel 6, stk. 2, fastsættes, at "reglerne for registrering, eventuelle ændringer eller sletning af eventuelle påtegninger under ingen omstændigheder betyder, at den pågældende person behandles dårligere, end hvis vedkommende var blevet dømt af en national domstol."

I det omfang de nævnte bestemmelser skal forstås således, at en person, som er dømt ved en udenlandsk straffedom, og som er blevet registreret i Kriminalregisteret, ikke i nogen henseende kan stilles ringere, end hvis den pågældende var blevet dømt i Danmark, vurderes den foreslåede artikel 6 umiddelbart ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Det bemærkes herved, at det følger af bekendtgørelsen om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister § 3 og bilag 1, at afgørelser truffet i lande, der er medlem af Europarådet (dvs. herunder også EU-medlemslandene), vedrørende danske statsborgere og udenlandske statsborgere, der på gerningstidspunktet har fast bopæl i Danmark, optages efter samme retningslinier som danske afgørelser, såfremt Kriminalregisteret får underretning derom. Justitsministeriet vil søge det nævnte spørgsmål afklaret under forhandlingerne af forslaget.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

På det foreliggende grundlag vurderes det, at forslaget ikke vil have statsfinansielle konsekvenser af betydning, jf. herved det, som er anført ovenfor under punkt 4.1.

Det bemærkes, at Kommissionen i begrundelsen for det fremsatte forslag til rammeafgørelse (side 4) har anført, at gennemførelsen af forslaget ikke medfører yderligere driftsudgifter for medlemsstaternes budgetter eller EU's budget.

5. Høring

Forslaget til rammeafgørelse er sendt i 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, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder.

Justitsministeriet har fastsat høringsfristen til den 3. oktober 2005.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forslagets præambel (betragtning 8) anført følgende: "Denne rammeafgørelse overholder subsidiaritetsprincippet som omhandlet i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, da formålet er at tilnærme medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, hvilket ikke i

tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor kræver en samordnet indsats på EU-plan.”

Kommissionen har herudover i den ledsagende begrundelse bl.a. peget på, at ”det forhold, at en afgørelse truffet i en anden medlemsstat ikke får de samme virkninger, er i modstrid med princippet om gensidig anerkendelse og medfører en forskelsbehandling af EU-borgerne i forbindelse med en ny retssag, afhængig af hvor retssagen finder sted. Derfor er det nødvendigt med et lovgivningstiltag på EU-niveau i den henseende.”

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at nærhedsprincippet er overholdt, da formålet med forslaget som nævnt er at gennemføre princippet om gensidig anerkendelse inden for området for hensyntagen til tidligere straffedomme. Heri ligger som nævnt, at straffedomme afsagt i en anden EU-medlemsstat skal tillægges samme værdi og have samme virkninger som tidligere afsagte nationale straffedomme.

7. Andre medlemslandes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget til rammeafgørelse.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Som nævnt ovenfor under pkt. 1, er der i programmet for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager lagt op til et initiativ, hvorefter retten i en medlemsstat tager hensyn til en dom afsagt i en anden medlemsstat med henblik på at vurdere lovovertræderens kriminelle fortid og drage konsekvenserne heraf i forbindelse med en ny straffesag for andre forhold.

På det foreliggende grundlag stiller man sig fra dansk side overordnet set positiv over for at se nærmere på mulighederne for på EU-plan at gennemføre en regulering af spørgsmålet om hensyntagen til tidligere straffedomme afsagt i en anden EU-medlemsstat. Når den iværksatte høring er tilendebragt, vil man fra dansk side fastlægge en endelig holdning til forslaget til rammeafgørelse.