

Betænkning

over

I. forslag til lov om ændring af borgerlig straffelov. (Fremmede straffedømmes retskraft) og

II. forslag til lov om fuldbyrdelse af europæiske straffedomme.

(Afgivet af udvalget den 8. december 1970).

Udvalget har i fire møder gennemgået lovforslagene og har herunder haft samråd med justitsministeren, der endvidere skriftligt har besvaret en række spørgsmål fra udvalget. Nogle af de modtagne skriftlige besvarelser er optrykt som bilag til betænkningen.

Ad I. forslag til lov om ændring af borgerlig straffelov. (Fremmede straffedømmes retskraft).

Udvalget indstiller lovforslaget til vedtagelse uændret.

Ad II. forslag til lov om fuldbyrdelse af europæiske straffedomme.

Ved lovforslagets § 1, stk. 1, indføjes afsnit I og II i den som bilag til lovforslaget optrykte europæiske konvention om straffedømmes internationale retsvirkninger i det danske retssystem. Da denne transformation af en traktat afviger fra den i dansk ret traditionelt anvendte metode ved opfyldelse af traktater, har spørgsmålet om opfyldelse af traktater været gjort til genstand for mere generelle overvejelser. Fra justitsministeren har udvalget modtaget den i bilaget som svar på spørgsmål 2 givne redegørelse. Omskrivning, hvorved de dele af traktaten, som kræver ændring af den interne ret, optages i en intern retskraft, er den i dansk ret traditionelt anvendte metode ved opfyldelse af traktater. Omskrivningsmetodens væsentligste fordel er, at den tillader bevarelsen af

en lovgivningssystematik, som borgerne og de retsanvendende myndigheder er vant til, ligesom bestemmelser i konventionen, som er irrelevante for dansk ret, kan udelades. Ulempen er risikoen for mangelfuld opfyldelse samt det betydelige og tidkrævende arbejde, en sådan omskrivning medfører. Det siges i den nævnte redegørelse, at baggrunden for, at justitsministeriet ikke har valgt omskrivningsmetoden i det foreliggende tilfælde, bl. a. er, som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at konventionen i alt væsentligt er udformet så klart, at den svarer til de krav, der må stilles til en strafferetlig lovtekst. Hertil har ministeriet tilføjet, at konventionen vil vedrøre et stærkt begrænset antal mennesker, og at alle sager vedrørende konventionens anvendelse skal forelægges justitsministeriet.

Justitsministeren har over for udvalget bekræftet, at det er den danske tekst til konventionen, der i interne danske forhold bliver den autoritative tekst. Det er derfor heller ikke i lovens bilag (konventionen) anført, at den danske tekst blot har karakter af en oversættelse. Den danske tekst er ganske vist ikke autoritativ i folkeretlig henseende, idet dette efter konventionens art. 68 alene gælder den engelske og franske tekst. Den engelske tekst er medtaget i bilaget til loven, idet det er fundet rimeligt af hensyn til lovens senere fortolkning i praksis at medtage en folkeretligt autoritativ tekst (jfr. svaret på udvalgets spørgsmål 5).

Udvalget har bemærket sig, at justits-

ministeriets lovtidendeudvalg for tiden i samarbejde med tilsvarende udvalg i de øvrige nordiske lande arbejder med problemerne omkring traktaters opfyldelse, samt at en betænkning herom forventes færdig-udarbejdet i løbet af første halvdel af 1971.

Efter at udvalget i samråd med justitsministeren har drøftet den foreslåede opfyldelsesform, er udvalget efter omstændighederne enig i at godtage denne.

Udvalget har endvidere i samråd med justitsministeren drøftet bestemmelsen i lovforslagets § 5. Ved denne bestemmelse udelukkes det — således som der åbnes mulighed for i konventionens artikel 48 — at

anvende forvandlingsstraf, såfremt en udenlandsk bøde ikke inddrives. Det er på samme måde tanken udtrykkeligt at begrænse danske anmodninger om bødeinddrivelse i udlandet, således at anmodningen ikke gælder afsoning af forvandlingsstraffen, jfr. lovforslagets bemærkninger til §§ 5 og 6.

Udvalget bemærker, at vedtagelsen af bestemmelsen i § 5 ikke foregriber stillingtagen til eventuel senere ændring af lovgivningen om bøders afsoning.

Herefter indstiller *udvalget* lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Langkilde.	Hanne Budtz, formand.	Lembourn.	Adam Møller.	Per Federspiel, næstformand.
Ib Thyregod.	Per Møller.	Rigmor Christensen.	Meta Ditzel.	
Else-Merete Ross.	K. Axel Nielsen.	Camre.	Knud Hertling.	
Otto Mørch.	Knud Nielsen.	Holm Tved.	Poul Dam.	

Bilag.

Nogle af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og ministerens besvarelser.

Spørgsmål 1:

„Under henvisning til bestemmelserne i § 7, § 8, stk. 1, og § 8, stk. 2, anmodes om en redegørelse for forholdet mellem justitsministerens og udenrigsministerens kompetence.“

Svar:

Udenrigsministeriet har deltaget i udarbejdelsen af lovforslaget. De aftaler med andre lande, der er en forudsætning for, at justitsministeren kan træffe de i forslagens §§ 7 og 8 omhandlede bestemmelser, vil på sædvanlig måde blive tilvejebragt gennem forhandlinger, der forestås af udenrigsministeriet.

Under hensyn til, at aftalerne får direkte betydning for dansk straffekompetence, må bemyndigelsen til at sætte ordninger, der bygger på disse aftaler, i kraft i Danmark ligge hos justitsministeren.

Ordnungen indebærer et nært samarbejde mellem justitsministeriet og udenrigsministeriet på området. De embedsmandsforhandlinger med Spanien, der som nævnt i fremsættelsestalen er resulteret i et udkast til en dansk-spansk aftale, der i alt væsentligt følger den europæiske konvention, er således ført af en delegation, der ledes af udenrigsministeriet, men i delegationen indgik embedsmænd fra justitsministeriet.

Spørgsmål 2:

„Under henvisning til det i bemærkningerne anførte om praksis ved opfyldelse af traktater anmodes om en redegørelse om dette emne.“

Særligt ønskes det belyst, om den her anvendte fremgangsmåde er hensigtsmæssig, samt i hvilke tilfælde der er grund til at anvende denne fremgangsmåde. Det ønskes endvidere oplyst, om der har været særlige overvejelser om dette problem i forbindelse

med en kommende tilslutning til det europæiske fællesmarked.“

Svar:

Justitsministeriets lovtidendvalg udarbejder for tiden i samarbejde med tilsvarende udvalg i de øvrige nordiske lande betænkning vedrørende problemerne omkring traktaters opfyldelse og kundgørelse. Det forventes, at betænkningen vil være færdig-udarbejdet i løbet af første halvdel af 1971. Det er justitsministeriets hensigt, når betænkningen foreligger, at overveje de mere principielle aspekter i traktatopfyldelsesproblematikken, således at der først til den tid vil blive taget stilling til, om der er anledning til at foreslå en mere almindelig ændring i praksis.

I dansk praksis med hensyn til opfyldelse af traktater kan der skelnes mellem anvendelsen af forskellige metoder, nemlig dels omskrivning, dels inkorporering og endelig en tredje metode, der kan kaldes transformation. Det er dog undertiden mindre klart, om der i et konkret tilfælde er tale om en inkorporering eller en transformation, ligesom flere metoder undertiden anvendes i et indbyrdes samspil med henblik på opfyldelse af en og samme konvention.

I det følgende skal der gives en kort beskrivelse af de forskellige metoder og de hensyn, der taler for deres anvendelse i forhold til bestemte traktater.

Omskrivning.

Omskrivningen er den i dansk ret traditionelt anvendte metode med henblik på opfyldelse af traktater, som foreligger færdig-udarbejdet, eventuelt undertegnet fra dansk side. Ved omskrivningen optages de dele af traktaten, som kræver intern retsskabelse, i en intern retsforskrift. Ved optagelsen står man, medmindre traktaten foreskriver an-

det, frit over for mulige omskrivninger og omsystematiseringer af traktatteksten. Det afgørende er, at intern dansk ret efter ændringen opfylder de forpligtelser, traktaten medfører. Der er ikke i den almindelige folkeret noget krav om, at man i intern ret skal kunne genfinde en regel, der nøje svarer til traktatens tekst.

Inkorporering og transformation.

Ved inkorporering fastsættes det i en lov eller i en anordning med hjemmel i en lov, at traktaten får gyldighed i det nationale retssystem. Det betyder, at den folkeretlige fortolkning af traktaten lægges til grund ved traktatens interne anvendelse, ligesom traktatens bestemmelser om ikrafttræden og ophør m.v. må lægges til grund, medmindre andet er bestemt. En transformation adskiller sig begrebsmæssigt herfra ved, at det alene er traktatens tekst, som i kraft af en lov eller anordning indføres i det nationale retssystem. Fra og med denne indførelse i det nationale retssystem er traktatteksten løsnet fra det folkeretlige grundlag.

Hensigtsmæssighedsvurdering.

Ved en vurdering af hensigtsmæssigheden af den opfyldelsesform, som er foreslået med henblik på Den europæiske konvention om straffedømmes internationale retsvirkninger, vil det kunne være formålstjenligt ganske kort at nævne de væsentlige fordele og ulemper ved de nævnte metoder.

Omskrivningsmetodens væsentligste fordel er, at den tillader bevarelsen af en lovgivningssystematik, som borgere og rets-anvendende myndigheder er vant til. Hertil kommer, at de bestemmelser i konventionen, som måtte være irrelevante for dansk ret, kan udelades, ligesom fravigelige konventionsbestemmelser kan fraviges i og med opfyldelsen.

Ulempen ved anvendelsen af omskrivningsmetoden er, at i jo højere grad man fjerner sig fra det folkeretlige grundlag, f. eks. ved omsystematiseringer, præciserende fortolkninger og udeladelser af formodet irrelevant stof, desto større er risikoen for en mangelfuld opfyldelse. Eksisterende retsforskrifter, der strider mod konventionen, vil kunne overses. Det kan også nævnes, at omskrivningen ofte, omend ikke nødvendigvis, vil skjule retsforskriftens traktat-

opfyldende funktion med den deraf følgende risiko for, at de retsanvendende myndigheder ikke lader hensynet til traktatopfyldelsen influere på fortolkningen. Hertil kommer, at en omskrivning, især af mere omfattende konventioner, er forbundet med et betydeligt arbejde, hvorved der kan indtræde forsinkelse i opfyldelsen.

Rordelene ved inkorporerings- og transformationsmetoden er heroverfor, at man undgår de fejlmuligheder, der indebæres i den omformulering og omsystematisering, der er karakteristisk for omskrivningen. Man vil herved i højere grad sikre opfyldelsen af de folkeretlige forpligtelser, som traktaten medfører, hvorved man samtidig vil have sikret større grad af gensidighed i forhold til andre traktatparter, som anvender samme opfyldelsesmetode. Det kan i denne forbindelse påpeges, at inkorporerings- eller transformationsmetoden er de hyppigst anvendte opfyldelsesformer i andre europæiske lande. Hertil kommer den ovenfor berørte praktiske fordel ved de her nævnte metoder, at de er mindre tidkrævende, hvilket er af væsentlig betydning i en periode, hvor antallet af traktater, som Danmark tilslutter sig, er stærkt stigende. I forholdet mellem inkorporerings- og transformationsmetoden frembyder inkorporeringen en fordel derved, at den ikke fjerner sig fra den traktatmæssige forpligtelse, hvilket til en vis grad er tilfældet for så vidt angår transformationen, hvor traktatteksten som tidligere nævnt får karakter af en almindelig intern retsforskrift. Dette vil til gengæld kunne være fordelagtigt i visse tilfælde, bl. a. derved at den danske tekst kan gøres autoritativ i forhold til de danske retsanvendende myndigheder, jfr. herved besvarelsen af udvalgets spørgsmål 5. Dette moment bør formentlig især tillægges betydning i relation til konventioner, der direkte vedrører enkeltpersoners retsstilling.

I anledning af, at det i udvalgets spørgsmål er ønsket oplyst, om den opfyldelsesmetode, der er foreslået med henblik på konventionen om straffedømmes internationale retsvirkninger, er hensigtsmæssig, samt i hvilke tilfælde der er grund til at anvende denne fremgangsmåde, skal man indledningsvis udtale, at det er vanskeligt udtømmende at redegøre for, i hvilket tilfælde fremgangsmåden bør anvendes. Det må for-

ventes, at justitsministeriets lovtidende-udvalg vil fremkomme med en mere omfattende redegørelse herfor. Følgende kriterier må dog antages at være af mere almengyldig karakter.

Inkorporerings- eller transformationsmetoden vil kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor traktatbestemmelserne er udformet således, at det ikke er staten som sådan, men borgere eller myndigheder i staten, som bestemmelsen retter sig til. Det vil endvidere kunne være afgørende, om traktaten er udformet i en „juridisk stil“, som uden vanskelighed kan indpasses i det nationale retssystem, herunder navnlig om den benytter sig af juridiske begreber, som er kendte eller forståelige i det nationale juridiske miljø, hvor traktatbestemmelsen skal finde anvendelse. Af betydning vil det videre kunne være, om traktatbestemmelserne er udformet på en sådan måde, at de er „selvtilstrækkelige“, d.v.s. de kan anvendes uden en mellemkommende national retsakt i form af supplerende retsfor skrifter.

Til disse generelle kriterier, som i det store og hele refererer til traktatens udformning, kan føjes, at det vil være af betydning, om traktaten vil berøre en stor gruppe mennesker i det samfund, hvor den skal indføres, eller om den alene vil være af relevans for en snævert afgrænset gruppe, f. eks. diplomater, skibsførere m.v. Endelig kan det anføres, at en omskrivning til traditionel dansk retsprog og systematik vil være af mindre væsentlig betydning i tilfælde, hvor centrale myndigheder skal medvirke ved traktatens opfyldelse, idet det må formodes, at disse myndigheder vil have færre vanskeligheder ved at administrere traktatbestemmelserne og på grund af administrationens centralisering vil erhverve praktisk erfaring med hensyn til konventionens gennemførelse.

Baggrunden for, at justitsministeriet ikke har valgt omskrivningsmetoden i det foreliggende tilfælde, er bl. a., som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at konventionen i alt væsentligt er udformet så klart, at den svarer til de krav, der må stilles til en strafferetlig lovtækt. Hertil kommer, at konventionen vil vedrøre et stærkt begrænset antal mennesker, og at alle sager vedrørende konventionens anvendelse skal forelægges justitsministeriet. Der henvises i denne forbindelse til bemærkningerne til lov-

forslagets § 6, hvorefter anmodninger om fuldbyrdelse af fremmede domme m.v. kan rettes til justitsministeriet, ligesom anmodning om fuldbyrdelse af dansk afgørelse i et andet land skal udgå fra dette ministerium. Der er i konventionen åbnet mulighed for, at der ved bilaterale aftaler kan ske delegation til andre myndigheder, men som nævnt i bemærkningerne finder justitsministeriet det påkrævet, at afgørelser i disse sager, indtil man har fået nærmere erfaringer på området, træffes af ministeriet.

For så vidt angår spørgsmålet om den almindelige hensigtsmæssighed i anvendelsen af inkorporerings- eller transformationsmetoden, skal det tilføjes, at disse metoder som nævnt i bemærkningerne til lovforslaget ikke er ukendte i praksis i de øvrige nordiske lande, og man kan yderligere henviser til, at de i de seks fællesmarkedslande er de almindeligt anvendte metoder med hensyn til traktatopfyldelse.

Fællesskabstraktater.

Udvalget har endvidere ønsket oplyst, om der har været særlige overvejelser om opfyldelsesproblemerne i forbindelse med en kommende tilslutning til det europæiske fællesmarked. I den anledning skal man oplyse, at justitsministeriets udvalg vedrørende lovændringer med henblik på EEC-traktaten m.v. i 1962 afgav en indstilling vedrørende dette spørgsmål. Udvalget indstillede, at der i forbindelse med Danmarks eventuelle tilslutning til De europæiske Fællesskaber bliver søgt gennemført en lovgivning, hvori traktatteksterne indgår som en del af lovtæksten, således at der ikke udarbejdes særskilte lovforslag til gennemførelse af de traktatbestemmelser, der efter deres indhold er umiddelbart anvendelige som intern ret i medlemsstaterne. Denne indstilling blev tiltrådt af regeringen og er siden lagt til grund for udvalgets fortsatte arbejde.

Der kan i øvrigt om spørgsmålet om opfyldelse af fællesskabstraktaterne henvises til s. 49-51 i betænkningen „Danmark og De europæiske Fællesskaber“, som i 1968 blev afgivet af regeringens udvalg om Danmarks forhold til De europæiske Fællesskaber.

Spørgsmål 3:

„Er kredsen af stater, som der kan indgås aftaler med i henhold til § 7 og § 8, stk. 2,

begrænset til de stater, der ifølge art. 58 kan undertegne konventionen eller som ifølge art. 59 kan tænkes at blive indbudt? — Ligger der nogen begrænsning i, at konventionen bruger udtrykket „europæisk straffedom“, jfr. art. 1, litra a, jfr. art. 40?“

Svar:

Kredsen af stater, med hvilke der kan indgås aftaler efter lovforslagets § 7 og § 8, stk. 2, er ikke begrænset til de stater, der ifølge art. 58 kan undertegne konventionen eller ifølge art. 59 kan tænkes at blive indbudt. Som berørt i lovforslagets bemærkninger til § 7 — og i svaret på udvalgets spørgsmål 1 — regner man således med at indgå en aftale med Spanien, der ikke er medlem af Europarådet eller indbudt til at tilslutte sig konventioner.

Der ligger ingen begrænsning i konventionens brug af udtrykket „europæisk straffedom“. Udtrykket er i art. 1, litra a, defineret som: „enhver endelig afgørelse truffet af en kriminalret i en *kontraherende* stat . . .“ I tilfælde, hvor der i henhold til lovforslagets § 7 eller § 8, stk. 2, træffes aftale med en anden stat, bliver denne „kontraherende“ og denne anden stats afgørelser dermed omfattet af art. 1's formelle definition af en „europæisk straffedom“.

Spørgsmål 4:

„Vil det ikke være muligt at finde en dækkende dansk oversættelse af „ordonnance pénale?“

Svar:

Begrebet „ordonnance pénale“ er ved definitionen i art. 1, litra g, givet et helt formelt indhold, idet der blot henvises til de afgørelser, der på det pågældende tidspunkt er optaget i konventionens bilag III. Det er det enkelte land, der bestemmer, hvilke typer afgørelser fra landets retssystem der skal medtages på listen, jfr. art. 62.

For Danmarks vedkommende er foreløbig kun medtaget „bødeforelæg eller udenretlig bødevedtagelse“ på listen. For Norges og Sveriges vedkommende er imidlertid også medtaget de former for enklere bødesystemer, der kendes i disse landes ret.

Såfremt man i Danmark gennemfører simplificerede sanktionsformer, f.eks. på færdselsområdet, må man forudse muligheden af, at disse afgørelser også ønskes fuldbyrdet i udlandet. Det vil derfor ikke være hensigtsmæssigt i den danske konventions tekst at oversætte „ordonnance pénale“ med et udtryk som „bødeforelæg“ eller lignende, der leder tanken hen på en ganske bestemt afgørelsesprocedure i den danske retsplejeordning. Det må foretrækkes, at man ved at bibeholde udtrykket „ordonnance pénale“ markerer, at udtrykket ikke udtømmende — én gang for alle — kan oversættes til en bestemt dansk procedureform.

Spørgsmål 5:

„Ifølge § 1, stk. 1, bliver afsnit I og II af konventionen gældende dansk ret. Vil ministeren bekræfte, at det er konventionens danske tekst, der bliver dansk lov og således i forhold til danske myndigheder er den autoritative tekst?“

Svar:

Det kan bekræftes, at det er den danske tekst til konventionen, der i forhold til myndighederne bliver den autoritative tekst i det foreliggende tilfælde. Det er da heller ikke i lovens bilag (konventionen) anført, at den danske tekst blot har karakter af en oversættelse. Den danske tekst er ganske vist ikke autoritativ i *folkeretlig henseende*, idet dette efter konventionens art. 68 alene gælder den engelske og franske tekst. Dette forhold kan naturligvis ikke ændres ved, at man i den danske opfyldelseslov beslutter sig for at gøre den danske oversættelse autoritativ, men der er intet folkeretligt til hinder for denne fremgangsmåde, når oversættelsen er korrekt og muliggør konventionens fuldstændige opfyldelse. Den engelske tekst er medtaget i bilaget til loven, idet det er fundet rimeligt af hensyn til lovens senere fortolkning i praksis at medtage en folkeretligt autoritativ tekst. Når konventionen er ratificeret, vil den i øvrigt blive bekendtgjort i Lovtidende C på sædvanlig måde, d.v.s. under medtagelse af både den engelske og franske tekst.