



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2004-165-0653
Dok.: LUH20013

GRUNDNOTAT

om Kommissionens grønbog om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse (KOM(2004)562 endelig).

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. Af programmet fremgår det bl.a., at et af målene er at sørge for et samarbejde i tilfælde, hvor en person er underlagt forpligtelser eller overvågningsforanstaltninger (fængslingsurrogat) forud for domsafsigelsen.

Programmet opstiller på baggrund heraf to foranstaltninger:

”9. Opstille en fortegnelse over de foranstaltninger, der eventuelt kan komme på tale, over de kontrolprocedurer, der gør det muligt at sikre, at foranstaltningerne overholdes af personer, og over de sanktioner, der skal finde anvendelse, såfremt de ikke overholdes.

10. Fortegnelsen skal danne grundlag for vedtagelsen af et instrument, der åbner mulighed for anerkendelse og øjeblikkelig fuldbyrdelse af kontrol-, overvågnings- eller sikkerhedsforanstaltninger, som en retsmyndighed har beordret forud for den endelige dom. Dette instrument skal omfatte alle de personer, der retsforfølges i en medlemsstat, og som kan tænkes at befinde sig i en anden medlemsstat, og skal indeholde bestemmelser om, hvordan disse foranstaltninger skal overvåges, og hvilke sanktioner der bør iværksættes, såfremt de ikke overholdes.”

Under henvisning hertil har Kommissionen den 17. august 2004 fremlagt en grøn bog om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse.

Grøn bogen er tredje fase i en høringsproces om alternativer til varetægtsfængsling forud for domsafsigelse. Første fase omhandlede udarbejdelse og udsendelse af et spørgeskema om varetægtsfængsling forud for domsafsigelse og alternativer hertil med henblik på belysning af eventuelle hindringer for samarbejde imellem medlemsstaterne på dette område. Den anden fase angik Kommissionens udarbejdelse af et debatoplæg og organisering af et ekspertmøde på grundlag af resultaterne. I debatoplægget blev det bl.a. foreslået at indføre et såkaldt europæisk påbud om fremmøde hos en myndighed, som en ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltning forud for domsafsigelse på EU-plan. Debatoplægget diskuterede desuden grænser og muligheder for foranstaltninger på området varetægtsfængsling forud for domsafsigelse i almindelighed. Debatoplægget (af 24. april 2003) og ekspertmødet (afholdt 12. maj 2003) har dannet grundlag for den foreliggende grøn bog.

Grøn bogen skal danne grundlag for de videre drøftelser om udarbejdelsen af et instrument til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse. Grøn bogen indeholder i lyset heraf en række spørgsmål, der skal gøre det muligt for Kommissionen – på baggrund af de reaktioner og kommentarer, som modtages fra høringsparterne – at fortsætte overvejelserne om indholdet af et forslag til et nyt lovgivningsinstrument på området.

Der er i tilknytning til grøn bogen udarbejdet et omfattende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SEC (2004) 1046). Dette dokument, der kan findes via hjemmesiden www.europa.eu.int, indeholder en detaljeret analyse af de relevante lovgivningsmæssige rammer på området for gensidig anerkendelse af retsafgørelser om ikke-frihedsberøvende kontrolfora-

staltninger forud for domsafsigelse samt Kommissionens tanker om, hvorledes et sådant instrument eventuelt kan udformes.

Overvejelserne i arbejdsdokumentet er i det følgende medtaget under pkt. 2, i det omfang det vurderes at være relevant for den nærmere forståelse af grønbogen.

Det bemærkes, at Kommissionen den 4.-5. november 2004 har afholdt et ekspertmøde i Bruxelles med henblik på at drøfte grønbogen. På baggrund af disse drøftelser har Kommissionen stillet en række yderligere spørgsmål (ud over dem, som stilles i grønbogen), og Kommissionen har i den forbindelse forlænget høringsfristen til udgangen af 2004. Kommissionen har herudover tilkendegivet, at man (også) vil være indstillet på at tage hensyn til svar, som modtages i begyndelsen af 2005.

2. Indhold

2.1. Formålet med grønbogen

I grønbogen (side 3) redegøres der for, hvorfor Kommissionen har valgt at fremlægge en grøn bog om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse.

Kommissionen peger her på, at den udstrakte brug (og varighed) af varetægtsfængsling forud for domsafsigelse er en af de væsentligste årsager til overfyldte fængsler. På grund af flugtrisikoen varetægtsfængsles ikke-hjemmehørende mistænkte ofte, mens hjemmehørende ifølge Kommissionen nyder godt af alternative foranstaltninger.

Kommissionen anfører videre, at det følger af almindelige retsgrundsætninger, at frihedsberøvelse forud for domsafsigelse skal betragtes som en undtagelsesmæssig foranstaltning, og at man i videst muligt omfang bør gøre brug af foranstaltninger, der ikke indebærer frihedsberøvelse. De forskellige alternativer til varetægtsfængsling forud for domsafsigelse, der findes i national lovgivning (f.eks. fremmøde hos politimyndighederne eller rejseforbud) kan imidlertid efter Kommissionens opfattelse ikke omsættes eller overføres på tværs af grænserne, eftersom landene ikke anerkender udenlandske retsafgørelser i disse sager.

Kommissionen er derfor af den opfattelse, at indførelsen af et retsinstrument, der vil gøre EU's medlemsstater i stand til gensidigt at anerkende ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse, ville medvirke til at reducere antallet af udenlandske varetægtsfængslede forud for domsafsigelse i EU. Samtidig ville indførelsen af et sådant instrument ifølge Kom-

missionen betyde en styrkelse af retten til frihed og uskyldsformodningen i EU som helhed og mindske risikoen for diskrimination af udenlandske mistænkte.

Hovedidéen i et nyt instrument til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse skal således ifølge Kommissionen være at erstatte varetægtsfængsling med en ikke-frihedsberøvende foranstaltning og at overføre denne foranstaltning til den medlemsstat, hvor den mistænkte normalt er bosiddende. Herved får den mistænkte mulighed for at være underkastet kontrolforanstaltningen i sine normale omgivelser, indtil retssagen finder sted i den fremmede medlemsstat.

For at sikre at en mistænkt person ikke unddrager sig en ikke-frihedsberøvende foranstaltning, skal det nye instrument efter Kommissionens opfattelse – som en sidste udvej – omfatte en tvangsforanstaltning, hvorved en usamarbejdsvillig mistænkt, eventuelt ved magtanvendelse, kan sendes tilbage til den medlemsstat, hvor retssagen skal foregå. Det er denne muligheds blotte eksistens snarere end den faktiske anvendelse af den, der ifølge Kommissionen vil sikre, at det nye instrument fungerer gnidningsløst. Kommissionen understreger i den forbindelse, at der uden mulighed for at gribe til tvangsforanstaltninger kan være en risiko (både på kort og langt sigt) for, at den pågældende kategori af personer slet ikke vil kunne nyde godt af alternative foranstaltninger.

I arbejdsdokumentet fra Kommissionen er der på denne baggrund en nærmere drøftelse af forskellige modeller til gennemførelse af idéen om at udforme et instrument til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse. I den forbindelse fokuseres der navnlig på følgende forhold:

- Hvilke forbrydelser bør være omfattet af instrumentet
- Hvilke kontrolforanstaltninger bør kunne anvendes
- Fra hvilket tidspunkt bør der kunne ske overførelse af en kontrolforanstaltning
- Kompetencefordeling ved valg af kontrolforanstaltning
- Afslagsgrunde
- Muligheder for at opstille betingelser for fuldbyrdelse af kontrolforanstaltninger
- Betydning af overtrædelse af en kontrolforanstaltning
- Procedure for behandling af sager om kontrolforanstaltninger

Disse spørgsmål, som efter Kommissionens opfattelse må afklares i forbindelse med en eventuel indførelse af et instrument på området, beskrives i det følgende under pkt. 2.2.-2.9.

2.2. Hvilke forbrydelser bør være omfattet af instrumentet

Kommissionen anfører i arbejdsdokumentet (side 36), at alle forbrydelser bør være omfattet af et nyt instrument til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse. Efter Kommissionens opfattelse bør der således ikke være en øvre eller nedre grænse for, hvilke forbrydelser der kan danne grundlag for overførelse af en kontrolforanstaltning fra det land, hvor den formodede forbrydelse er begået (udstedelsesstaten), til det land, hvor vedkommende normalt har bopæl /ophold (fuldbyrdesstaten).

Kommissionen er opmærksom på, at et sådant bredt anvendelsesområde ikke svarer til, hvad der følger af Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre (der er gennemført i dansk ret ved lov nr. 433 af 10. juni 2003), men Kommissionen henviser til, at visse medlemsstaters myndigheder varetægtsfængsler udenlandske mistænkte alene med henvisning til, at der er grund til at befrygte, at de vil unddrage sig retsforfølgning. Ifølge Kommissionen er der desuden mulighed for, at dette kan ske i tilfælde, hvor der kun er tale om en forbrydelse, der normalt vil blive straffet med bøde. Kommissionen konkluderer på denne baggrund, at navnlig udenlandske mistænkte risikerer varetægtsfængsling ved mindre alvorlige forbrydelser.

2.3. Hvilke kontrolforanstaltninger bør kunne anvendes

Kommissionen kommer i arbejdsdokumentet (side 41) nærmere ind på muligheden for at indføre et såkaldt europæisk påbud om fremmøde, som eventuelt kan kombineres med et rejseforbud. Kommissionen peger her på, at en sådan løsningsmodel blev diskuteret på ekspertmødet den 12. maj 2003, og at der blandt de fleste mødedeltagere var enighed om en model, hvor man som mistænkt får pligt til at melde sig hos en bestemt myndighed (typisk politiet) på bestemte tidspunkter, eksempelvis en gang om ugen.

Spørgsmålet er imidlertid efter Kommissionens opfattelse, om et nyt instrument til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse bør indeholde en eller flere specifikke ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger, eller om der i stedet bør henvises til de kontrolforanstaltninger, som medlemsstaternes nationale lovgivninger giver mulighed for at anvende.

2.4. Fra hvilket tidspunkt bør der kunne ske overførelse af en kontrolforanstaltning

Kommissionen lægger i arbejdsdokumentet (side 30) op til en diskussion af, fra hvilket tidspunkt der bør være mulighed for at fremsætte anmodning om overførelse af en kontrolforanstaltning.

Kommissionen peger her i første række på den situation, at det som udgangspunkt må formodes, at en udenlandsk mistænkt allerede i forbindelse med et indledende retsmøde i udstedelsesstaten

vil fremsætte begæring om, at en kontrolforanstaltning fuldbyrdes i den stat, hvor den pågældende normalt har bopæl/ophold (fuldbyrdesstaten).

Der vil imidlertid ifølge Kommissionen også kunne forekomme situationer, hvor en mistænkt, som allerede er genstand for kontrolforanstaltninger i udstedelsesstaten, vedvarende eller midlertidigt ønsker at opholde sig i en anden medlemsstat, eksempelvis grundet ændringer i vedkommendes personlige forhold. Hvis en mistænkt derfor anmoder om, at en igangværende kontrolforanstaltning overføres til den pågældende medlemsstat, er spørgsmålet, om et nyt instrument bør tillade dette og i givet fald efter hvilke betingelser. Kommissionen tager ikke stilling hertil.

Kommissionen anviser heller ikke i arbejdsdokumentet nogen løsning på den situation, at en mistænkt, som er undergivet en kontrolforanstaltning i udstedelsesstaten, rejser til et andet medlemsland i strid med de i kontrolforanstaltningen angivne betingelser, eksempelvis et rejseforbud.

Kommissionen peger endelig på den situation, at en mistænkt rejser til et andet medlemsland på et tidspunkt, hvor den pågældende endnu ikke er undergivet en kontrolforanstaltning. Det kan i denne situation overvejes, hvorvidt udstedelsesmyndigheden bør have mulighed for at henvende sig til myndighederne i det land, hvor den mistænkte opholder sig, med henblik på at få den mistænkte undergivet en ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltning forud for domsafsigelse. Heller ikke dette spørgsmål vurderes nærmere af Kommissionen i arbejdsdokumentet.

2.5. Kompetencefordeling ved valg af kontrolforanstaltning

Kommissionen anfører i arbejdsdokumentet (side 41f), at det – ud over spørgsmålene om hvilke kontrolforanstaltninger, som bør kunne anvendes, samt hvornår dette bør kunne ske – også må overvejes, hvordan kompetencefordelingen bør være mellem myndighederne i henholdsvis det medlemsland, hvor forbrydelsen er begået (udstedelsesstaten), og myndighederne i det medlemsland, hvortil kontrolforanstaltningen ønskes overført (fuldbyrdesstaten).

Kommissionen peger i den forbindelse på spørgsmålet om, hvorvidt det er mest hensigtsmæssigt at lade udstedelsesmyndigheden træffe beslutning om, hvilke ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger, der skal anvendes i overvågningsfasen, dvs. i perioden indtil berømmelse af domsforhandling. Udstedelsesmyndigheden vil i så fald – alt efter om et nyt instrument vil komme til at indeholde et europæisk påbud om fremmøde og/eller andre kontrolforanstaltninger – skulle træffe beslutning om, hvilken kontrolforanstaltning som i den konkrete sag skal pålægges den mistænkte person.

Anvendes et europæisk påbud om fremmøde i overensstemmelse med ovenstående kompetencefordeling, vil udstedelsesmyndigheden tillige skulle tage stilling til, hvor ofte den mistænkte skal give møde, hos hvilken myndighed der skal gives møde osv. Fuldbyrdelesmyndighedens rolle vil i så fald alene være at fuldbyrde udstedelsesmyndighedens afgørelse.

Som et alternativ hertil peger Kommissionen på den løsningsmodel, at udstedelsesmyndigheden alene skal kunne træffe bestemmelse om, at den mistænkte skal være undergivet en kontrolforanstaltning, mens den resterende del af beslutningskompetencen overlades til fuldbyrdelesmyndigheden. Dette vil bl.a. betyde, at fuldbyrdelesmyndigheden – efter at have fået meddelelse om udstedelsesmyndighedens formål med kontrolforanstaltningen (f.eks. risiko for ny kriminalitet) - vil skulle træffe bestemmelse om en passende tvangsforanstaltning i henhold til landets nationale lovgivning (f.eks. pligt til at underkaste sig behandling for narkotikamisbrug). Den nævnte løsningsmodel vil desuden betyde, at medlemslandene får mulighed for selv at bestemme, om det skal være politiet eller en anden myndighed, som i givet fald skal overvåge den mistænkte.

Kommissionen kommer i arbejdsdokumentet (side 42) endelig ind på tankerne om en såkaldt Eurobail. Det fremgår ikke klart af arbejdsdokumentet, hvad der ligger i denne løsningsmodel, men formentlig er der tale om en ordning svarende til den løsningsmodel, som blev introduceret på ekspertmødet den 12. maj 2003. I givet fald indebærer løsningsmodellen, at udstedelsesmyndigheden træffer beslutning om, hvorvidt der er tale om en sag, i hvilken den mistænkte kan underkastes en ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltning i stedet for varetægtsfængsling. Findes dette at være tilfældet, træffer udstedelsesmyndigheden beslutning om, at den mistænkte overføres til fuldbyrdelesmyndigheden, med henblik på at fuldbyrdelesmyndigheden træffer endelig beslutning om, hvorvidt der skal ske varetægtsfængsling eller alternativt pålægges en ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltning. Det er fuldbyrdelesmyndighedens ansvar, at den mistænkte person møder op i forbindelse med domsforhandlingen i udstedelsesstaten.

2.6. Afslagsgrunde

2.6.1. Kommissionen anfører i arbejdsdokumentet (side 43), at hvis et nyt instrument til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse bør indeholde afslagsgrunde for fuldbyrdelesmyndigheden, bør disse være yderst begrænsede.

Kommissionen henviser herved til, at et afslag fra fuldbyrdelesmyndigheden i mange situationer vil bevirke, at den mistænkte i stedet varetægtsfængsles i udstedelsesstaten. Kommissionen finder derfor ikke, at den række af afslagsgrunde, som følger af Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre, bør medtages i et fremtidigt instrument på området. Efter Kommissionen opfattelse vil der dog kunne være behov for at overveje muligheden for at afslå at

fuldbyrde en anmodning om overførelse af kontrolforanstaltninger, hvis medlemsstaten har givet den mistænkte amnesti for samme forbrydelse, som den anmodende medlemsstat vil retsforfølge den pågældende for. Der peges herudover også på det tilfælde, hvor den mistænkte allerede er blevet dømt eller undergivet anden endelig afgørelse for samme forbrydelse. I disse situationer finder Kommissionen, at afslagsgrunde vil udgøre en fordel for den mistænkte, idet sådanne omstændigheder forhåbentlig vil få udstedelsesmyndigheden til at genoverveje, hvorvidt der overhovedet er grundlag for varetægtsfængsling eller alternativer hertil.

Herudover peger Kommissionen på muligheden for at afslå fuldbyrdelse, hvis den mistænkte er under den kriminelle lavalder. Kommissionen anfører dog samtidig, at denne afslagsgrund ikke er uproblematisk, idet medlemsstaterne ikke har samme aldersgrænse for strafansvar, hvilket vil kunne betyde, at visse medlemsstater i stedet for at overføre en kontrolforanstaltning til en anden medlemsstat, vil vælge at varetægtsfængsle en mistænkt, som grundet sin unge alder ikke vil kunne straffes i den medlemsstat, hvor den pågældende normalt har bopæl/ophold.

2.6.2. Kommissionens arbejdsdokument (side 45) indeholder en selvstændig drøftelse af, om der bør gælde et krav om såkaldt dobbelt strafbarhed, dvs. at det forhold, som den pågældende person mistænkes for at have begået, skal være strafbart i såvel den medlemsstat, hvor forbrydelsen er begået, som i den medlemsstat, hvor kontrolforanstaltningen skal fuldbyrdes.

Efter Kommissionens opfattelse bør dette ikke være tilfældet, idet dette vil kunne medføre, at udstedelsesstaten i stedet vælger at varetægtsfængsle den mistænkte person.

2.7. Muligheder for at opstille betingelser for fuldbyrdelse af kontrolforanstaltninger

Kommissionen lægger i arbejdsdokumentet (side 45 f) op til en drøftelse af spørgsmålet om, hvorvidt et nyt instrument til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse bør indeholde en bestemmelse om, at fuldbyrdelsesmyndigheden som betingelse for at fuldbyrde en kontrolforanstaltning kan stille krav om, at den mistænkte, når der er sket domfældelse i udstedelsesstaten, skal sendes tilbage til fuldbyrdelsesstaten med henblik på at afsone den idømte frihedsstraf.

Kommissionen peger på, at et nyt instrument på området vil have sit udspring i hensynet til den mistænkte mulighed for i perioden frem til domsforhandlingen at opholde sig i sit normale hjemland. Indførelse af en mulighed for at stille vilkår om afsoning af en idømt frihedsstraf i fuldbyrdelsesstaten vil efter Kommissionens opfattelse være i god tråd hermed.

Kommissionen peger herved også på Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre, som åbner mulighed for, at medlemsstaterne i deres gennemførelseslovgivning

kan medtage en bestemmelse om, at fuldbyrdelsesmyndigheden kan betinge fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre af, at vedkommende person efterfølgende skal afsone sin straf i den fuldbyrdende medlemsstat.

Et særligt spørgsmål, som efter Kommissionens opfattelse bør overvejes, er, om et nyt instrument bør indeholde en bestemmelse om, at fuldbyrdelsesmyndigheden kan betinge fuldbyrdelse af en kontrolforanstaltning af, at en straffesag, som kan medføre idømmelse af fængselsstraf på livstid, kan genoptages i udstedelsesstaten.

2.8. Betydning af overtrædelse af en kontrolforanstaltning

Kommissionen anfører i arbejdsdokumentet (side 46 ff.), at et instrument på området må sikre, at en mistænkt, som unddrager sig en ikke-frihedsberøvende foranstaltning, bliver undergivet en tvangsforanstaltning, eventuelt under anvendelse af magt Formålet hermed skal ifølge Kommissionen være, at den pågældende kan overgives til den medlemsstat, hvor straffesagen imod vedkommende skal behandles.

Uden sådan en mulighed for at gennemføre tvangsforanstaltninger, vil et instrument til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse, efter Kommissionens opfattelse formentlig kun blive anvendt i sjældne tilfælde.

Kommissionen lægger i lyset heraf op til en drøftelse af, om fuldbyrdelsesmyndigheden skal have mulighed for at varetægtsfængsle den mistænkte person indtil retssagen i udstedelsesstaten finder sted, eller om den mistænkte person skal føres tilbage til udstedelsesmyndigheden omgående. Dette spørgsmål bør et nyt instrument efter Kommissionens opfattelse indeholde en løsning på.

Et andet spørgsmål, som ifølge Kommissionen også må overvejes, er den situation, at den mistænkte brud på en kontrolforanstaltning kan udløse forskellige reaktioner hos henholdsvis udstedelsesmyndigheden og fuldbyrdelsesmyndigheden. Hvis udstedelsesmyndigheden f.eks. er af den opfattelse, at mistænkte bør varetægtsfængsles, mens fuldbyrdelsesmyndigheden vurderer, at det vil være tilstrækkeligt at pålægge mistænkte en ny kontrolforanstaltning, som ikke indebærer frihedsberøvelse, må et nyt instrument indeholde en løsning vedrørende kompetencefordelingen i sådanne situationer.

Kommissionen stiller herudover spørgsmål om, hvorvidt en ordning om tilbageførelse af den mistænkte fra fuldbyrdelsesstaten til udstedelsesstaten både skal gælde for perioden indtil en eventuel domsforhandling påbegyndes og for perioden derefter. Det bør efter Kommissionens

opfattelse også overvejes, hvilken myndighedler skal sørge for, at den mistænkte tilbageføres til udstedelsesstaten.

Endelig nævner Kommissionen spørgsmålet om, hvorvidt fuldbyrdelsesmyndigheden i visse tilfælde bør have mulighed for at udsætte tilbageførelsen af den mistænkte, uanset at den pågældende har overtrådt betingelserne i henhold til en pålagt kontrolforanstaltning. Efter Kommissionens opfattelse bør der navnlig være en udsættelsesmulighed, hvis den mistænkte har begået ny kriminalitet og som følge heraf er blevet varetægtsfængslet i fuldbyrdelsesstaten. Det anføres desuden, at det ligeledes bør være muligt at udsætte tilbageførelsen af en mistænkt ud fra alvorlige humanitære hensyn.

2.9. Procedure for behandling af sager om kontrolforanstaltninger

Kommissionen drøfter forskellige steder i arbejdsdokumentet (bl.a. side 49 ff.) en række spørgsmål vedrørende den nærmere behandling af sager om iværksættelse af kontrolforanstaltninger.

2.9.1. Med hensyn til spørgsmålet om den praktiske gennemførelse af overførelse af fuldbyrdelsen af en ikke-frihedsberøvende foranstaltning til en anden medlemsstat, anfører Kommissionen, at der bør ske en informationsudveksling mellem henholdsvis udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten, således at fuldbyrdelsesstaten er klar over, hvilke forpligtelser man overtager.

Kommissionen peger på den baggrund bl.a. på muligheden for at udstedelsesmyndigheden udfylder en formular, hvori det angives, på hvilket grundlag kontrolforanstaltningen skal håndhæves. Udstedelsesmyndigheden vil heri skulle specificere, hvilken af de såkaldte "tre klassiske risici" (risiko for flugt, ny kriminalitet eller påvirkning af vidner/beviser), der danner grundlag for udstedelsesmyndighedens beslutning om, at en mistænkt skal undergives en kontrolforanstaltning.

2.9.2. Kommissionen fremhæver også, at et instrument på området bør indeholde en pligt for fuldbyrdelsesmyndigheden til at underrette udstedelsesmyndigheden, såfremt en mistænkt tilsidesætter en forpligtelse i henhold til en kontrolforanstaltning.

Spørgsmålet er imidlertid ifølge Kommissionen, om fuldbyrdelsesmyndigheden uden undtagelse skal være forpligtet hertil, eller om underretningspligten kun skal omfatte alvorlige overtrædelser af kontrolforanstaltningen.

Dette spørgsmål hænger efter Kommissionens opfattelse sammen med spørgsmålet om, i hvilke tilfælde der er tale om overtrædelse af en forpligtelse i henhold til en kontrolforanstaltning.

Kommissionen peger på, at der i forhold til en udenlandsk mistænkt som oftest vil være tale om, at udstedelsesmyndigheden har vurderet, at der er risiko for flugt. Hvis en mistænkt på baggrund heraf f.eks. undergives en meldepligt hos politiet, vil det som udgangspunkt ikke være vanskeligt at konstatere, om den mistænkte har overtrådt foranstaltningen.

Hvis der derimod er tale om, at den mistænkte (på fri fod) vurderes at ville begå ny (ligartet) kriminalitet, vil fuldbyrdelsesmyndigheden ifølge Kommissionen skulle foretage en vurdering af, om den nye forbrydelse er af en sådan karakter, at den kan karakteriseres som værende ligartet med den forbrydelse, som danner baggrund for udstedelsesmyndighedens beslutning om at undergive mistænkte en kontrolforanstaltning. Kommissionen peger derfor på behovet for, at udstedelsesmyndigheden f.eks. i forbindelse med overførelse af en kontrolforanstaltning oplyser fuldbyrdelsesmyndigheden om, hvilke kategorier af forbrydelser, som udstedelsesmyndigheden anser for at være af en sådan karakter, at der er tale om en overtrædelse af betingelserne for kontrolforanstaltningen.

Kommissionen peger herudover på spørgsmålet om, hvilket mistankekrav der bør stilles til ny kriminalitet.

For så vidt angår den situation, at den mistænkte vurderes at ville forsøge at påvirke vidner eller beviser, bemærker Kommissionen, at det bør overvejes at indføre en omgående underretningspligt for fuldbyrdelsesmyndigheden i disse tilfælde. Kommissionen er opmærksom på, at det vil kræve en høj grad af informationsudveksling, hvis fuldbyrdelsesstaten skal have mulighed for at vurdere, hvad der i givet fald kan påvirke udstedelsesstatens kommende straffesag.

Sammenfattende anfører Kommissionen, at hvis der er tale om en alvorlig overtrædelse af kontrolforanstaltningen, bør fuldbyrdelsesmyndigheden have mulighed for at varetægtsfængsle den mistænkte. Kommissionen lægger således op til en differentiering mellem grove og mindre grove overtrædelser, ligesom Kommissionen mener, at der bør være forskel på, hvilken type risiko, jf. ovenfor, den mistænkte har realiseret ved en overtrædelse af kontrolforanstaltningen.

2.9.3. Kommissionen er i arbejdsdokumentet også inde på muligheden for, at den mistænkte person via en videokonference kan deltage i et retsmøde i udstedelsesstaten, selvom den pågældende rent fysisk opholder sig i fuldbyrdelsesstaten. Ved en sådan fremgangsmåde kan man ifølge Kommissionen undgå, at en mistænkt person skal rejse til udstedelsesstaten for at deltage i et retsmøde, hvor et spørgsmål om varetægtsfængsling som følge af overtrædelse af en kontrolforanstaltning skal afgøres.

2.9.4. Kommissionen finder, at en mistænkt person som en betingelse for overførelse af en kontrolforanstaltning bør samtykke i, at den pågældende vil møde op til domsforhandlingen i udstedelsesstaten. Den mistænkte bør ligeledes ifølge Kommissionen samtykke i, at vedkommende, hvis vedkommende ikke møder op til domsforhandlingen, kan dømmes in absentia.

Domfældelse af en mistænkt, som udebliver fra domsforhandling, bør efter Kommissionens opfattelse ske inden for rammerne af national lovgivning.

2.9.5. Efter Kommissionens opfattelse bør omkostninger i forbindelse med tvangsmæssig fremstilling af en mistænkt, som ikke frivilligt er mødt op til domsforhandling, afholdes af den mistænkte selv.

Hvis den pågældende derimod frivilligt møder op til domsforhandling, er det Kommissionens opfattelse, at den pågældende under visse betingelser skal kunne få delvis kompensation for sine rejseomkostninger mv.

Det bør endvidere efter Kommissionens opfattelse stilles som betingelse, at den mistænkte ved adresseændring er forpligtet til at give fuldbyrdelsesmyndigheden meddelelse herom, eftersom det må forudsættes, at fuldbyrdelsesmyndigheden skal forestå forkyndelse af stævning mv. forud for domsforhandlingen i udstedelsesstaten.

2.9.6. En mistænkt person, som ikke møder op til domsforhandling, selvom der er sket lovlig forkyndelse, skal efter Kommissionens opfattelse kunne tvangsfremstilles, medmindre han kan dømmes efter de nationale regler om udeblivelsesdomme.

Kommissionen vurderer i den forbindelse, at reglerne i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre ikke er tilstrækkelige, idet der som nævnt eksisterer en række betingelser og afslagsgrunde i rammeafgørelsen, som efter Kommissionens opfattelse ikke bør gælde i et nyt instrument til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse.

Kommissionen peger desuden på, at tidsgrænsen for behandling af en europæisk arrestordre ligeledes vil kunne hindre anvendelse af disse regler, idet der efter Kommissionens opfattelse ikke bør ske anholdelse af en mistænkt person tidligere end dagen før domsforhandlingens påbegyndelse. Kommissionen erkender dog, at en sådan tidsgrænse kan være vanskelig at overholde, hvis udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten er beliggende langt fra hinanden. Kommissionen begrundes den snævre tidsgrænse med, at selve formålet med et nyt instrument er at begrænse varetægtsfængslingsperioden.

Andre årsager bør efter Kommissionens opfattelse ikke kunne begrunde en udsættelse af tilbageførelsen af en mistænkt person til udstedelsesstaten, idet instrumentet til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse formentlig i så fald vil blive uanvendeligt.

2.9.7. Ny kriminalitet begået af den mistænkte person rejser i øvrigt efter Kommissionens opfattelse spørgsmål om, hvorvidt samtlige forhold bør behandles under ét i enten udstedelsesstaten eller fuldbyrdesstaten.

Efter Kommissionens opfattelse bør spørgsmålet afgøres ud fra en samlet vurdering af forbrydernes karakter og sagens omstændigheder i øvrigt. Der peges dog på, at en omfattende bevisførelse med indkaldelse af adskillige vidner, som alle er bosiddende i eksempelvis udstedelseslandet, vanskeligt vil kunne gennemføres i fuldbyrdesstaten.

3. Dansk ret

Kommissionens grønbog om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse skal navnlig ses i sammenhæng med reglerne om varetægtsfængsling og alternative foranstaltninger, som findes i retsplejelovens kapitel 70 (§§ 762 – 778) og i udlændingelovens § 35. Herudover vil grønbogen i et vist omfang også skulle ses i sammenhæng med reglerne om udlevering af lovovertrædere samt retsplejelovens regler om udeblivelsesdomme.

Det skal bemærkes, at der i dansk ret ikke er fastsat regler om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse. Således finder reglerne i bl.a. loven om international fuldbyrdelse af straf mv. (og i det fremsatte lovforslag om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union) alene anvendelse på endelige afgørelser i straffesager.

3.1. Varetægtsfængsling og alternative foranstaltninger

3.1.1. Dansk rets almindelige bestemmelse om varetægtsfængsling findes i retsplejelovens § 762.

Bestemmelsen er sålydende:

”§ 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.

Stk. 2. En sigtet kan endvidere varetægtsfængsles, når der foreligger en særligt be-
styrket mistanke om, at han har begået

- 1) en lovovertrædelse, som er undergivet offentlig påtale, og som efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller derover, og hensynet til retshåndhævelsen efter oplysningerne om forholdets grovhed skønnes at kræve, at sigtede ikke er på fri fod, eller
- 2) en overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 1, § 123, §§ 244-246, § 250 eller § 252, såfremt lovovertrædelsen efter oplysningerne om forholdets grovhed kan ventes at ville medføre en ubetinget dom på fængsel i mindst 60 dage og hensynet til retshåndhævelsen skønnes at kræve, at sigtede ikke er på fri fod.”

Varetægtsfængsling kan efter retsplejelovens § 762, stk. 3 ikke anvendes, hvis lovovertrædelsen kan ventes at ville medføre straf af bøde eller fængsel i højst 30 dage, eller hvis frihedsberøvelsen vil stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af sigtedes forhold, sagens betydning og den retsfølge, som kan ventes, hvis sigtede findes skyldig.

Efter retsplejelovens § 765, stk. 2, kan bl.a. følgende (alternative) foranstaltninger med sigtedes samtykke iværksættes i stedet for varetægtsfængsling, hvis betingelserne for varetægtsfængsling i øvrigt er opfyldt, og varetægtsfængslingens øjemed kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger:

- undergive sig et af retten fastsat tilsyn,
- overholde særlige bestemmelser vedrørende opholdssted, arbejde, anvendelse af fritid og samkvem med bestemte personer,
- tage ophold i egnet hjem eller institution,
- undergive sig psykiatrisk behandling eller afvænningsbehandling for misbrug af alkohol, narkotika eller lignende, om fornødent på hospital eller særlig institution,
- give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter,
- hos politiet deponere pas eller andre legitimationspapirer,
- stille en af retten fastsat økonomisk sikkerhed for sin tilstedeværelse ved retsmøde og ved fuldbyrdelsen af en eventuel dom.

Beslutningen om at iværksætte sådanne foranstaltninger træffes af retten, jf. i øvrigt nærmere lovens § 765.

3.1.2. Hvad angår varetægtsfængsling efter udlændingeloven, følger det bl.a. af denne lovs § 35, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 3, at en udlænding kan varetægtsfængsles eller undergives en foranstaltning, der træder i stedet herfor, indtil en eventuel bestemmelse om udvisning kan fuldbyrdes, når der er bestemte grunde til at anse varetægtsfængsling for nødvendig for at sikre udlændingens tilstedeværelse under sagen og under eventuel appel (nr. 1), udlændingen ikke har fast bopæl her i landet (nr. 2), eller der er begrundet mistanke om, at udlændingen har begået en lovovertrædelse, der kan medføre udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24 (nr. 3).

3.1.3. Endelig er der i udleveringslovgivningen – dvs. henholdsvis udleveringsloven (som gælder i forhold til andre EU-medlemsstater) og den nordiske udleveringslov (der gælder i forhold til Norge og Island samt som udgangspunkt i forhold til Sverige og Finland) – fastsat regler om anvendelse af varetægtsfængsling og andre ikke-frihedsberøvende frihedsforanstaltninger for at fremme undersøgelsen af og sikre gennemførelsen af en udlevering fra Danmark til et andet land. Der henvises herom nærmere til bestemmelserne i henholdsvis udleveringslovens § 18 b, stk. 2, og den nordiske udleveringslovs § 11, som indebærer, at varetægtsfængsling mv. kan ske i overensstemmelse med de almindelige regler herom i retsplejeloven, jf. ovenfor under pkt. 3.1.1.

3.2. Udeblivelsesdomme

Retsplejeloven indeholder følgende bestemmelse i retsplejelovens § 847, stk. 3:

”En domsforhandling kan fremmes til dom i tiltaltes fravær, hvis retten ikke finder tiltaltes tilstedeværelse nødvendig,

- 1) når tiltalte er undvejet, efter at anklageskriftet er forkyndt for den pågældende,
- 2) når tiltalte efter at være mødt ved sagens pårøb har forladt tingstedet uden rettens tilladelse,
- 3) når der under sagen alene er spørgsmål om ubetinget fængselsstraf i 6 måneder eller derunder, konfiskation, rettighedsfrakendelse eller erstatning og tiltalte har givet samtykke til sagens fremme,
- 4) når tiltalte ikke idømmes højere straf end ubetinget fængsel i 3 måneder eller andre retsfølger end konfiskation, førerretsfrakendelse eller erstatning, eller
- 5) når forhandlingen skønnes utvivlsomt at ville føre til tiltaltes frifindelse

Efter retsplejelovens § 847, stk. 4, kan en tiltalt dog kun idømmes op til 3 måneders ubetinget fængsel eller andre retsfølger end konfiskation, førerretsfrakendelse eller erstatning, såfremt tiltalte har været lovligt tilsagt, og det fremgår af tilsigelsen, at udeblivelse uden oplyst lovligt forfald kan bevirke, at tiltalte dømmes i overensstemmelse med den rejste tiltale. Der skal i medfør af retsplejelovens § 731, stk. 1, litra i, beskikkes en forsvarer for sigtede i sager, der fremmes i medfør af retsplejelovens § 847, stk. 3, nr. 4.

3.3. Udlevering af lovovertrædere

Udleveringsloven indeholder (i §§ 10 a – 10 j) en række materielle betingelser for udlevering til medlemsstater inden for EU.

Af bestemmelserne følger bl.a., at en person kan udleveres fra Danmark til en anden EU-medlemsstat med henblik på retsforfølgning eller straffuldbyrdelse, hvis den pågældende lovovertrædelse er omfattet af den opregning af forbrydelser, som fremgår af lovens såkaldte positiv-liste, og lovovertrædelsen efter den anmodende EU-medlemsstats lovgivning kan straffes med fængsel mv. i mindst 3 år. I de tilfælde, hvor der er tale om handlinger, som ikke er omfattet af den nævnte positiv-liste, kan udlevering til strafforfølgning kun ske, hvis den strafbare handling i den pågældende EU-medlemsstat kan medføre fængsel i mindst 1 år, og en tilsvarende handling er strafbar efter dansk ret. Udlevering til straffuldbyrdelse af en dom for handlinger, som ikke er omfattet af positiv-listen, kan kun ske, hvis den pågældende ved dommen er idømt fængsel eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af mindst 4 måneders varighed, og en tilsvarende handling er strafbar efter dansk ret.

Udleveringsloven indeholder en række afslagsgrunde, som dels er obligatoriske (dvs. at der skal gives afslag), dels er fakultative (dvs. at der efter en konkret vurdering kan gives afslag), jf. herom nærmere lovens §§ 10 c – 10 h.

Herudover fastsættes det lovens § 10 i, at hvis det i særlige tilfælde, navnlig under hensyn til den pågældendes alder, helbredstilstand eller andre personlige forhold, må antages, at udlevering ville være uforenelig med humanitære hensyn, skal udlevering udsættes, indtil de særlige forhold, der forhindrer udlevering ikke længere er til stede.

For så vidt angår reglerne for behandling af sager om udlevering til EU-medlemsstater, kan der henvises til udleveringslovens §§ 18 a – 18 f.

Hvad særligt angår udlevering af lovovertrædere fra Danmark til Sverige og Finland, vil dette som tidligere nævnt som udgangspunkt skulle ske efter reglerne i den nordiske udleveringslov.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Grønbogen indeholder en række overvejelser fra Kommissionens side med hensyn til behovet for og indholdet af et eventuelt initiativ på området for gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse.

Eftersom grønbogen ikke på nuværende tidspunkt har resulteret i konkrete initiativer, er det ikke muligt at udtale sig nærmere om lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser af et

eventuelt initiativ, der måtte blive udarbejdet på baggrund af grønbogen. Grønbogen vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

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, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikede advokater, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Socialpædagogernes Landsforbund, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder.