

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

8. marts 2005

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Justitsministeriets grundnotat vedrørende forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførelse af domfældte mellem EU-medlemsstaterne.

Materialet er ligeledes oversendt til Folketingets Retsudvalg.

Kære udenrigsminister

Vedlagt sender jeg et grundnotat vedrørende forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførelse af domfældte mellem EU-medlemsstaterne, idet jeg skal anmode om, at materialet oversendes til Folketingets Europaudvalg.

Materialet vil ligeledes blive oversendt til Folketingets Retsudvalg.

Med venlig hilsen

Lene Espersen

GRUNDNOTAT

vedrørende forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførelse af domfældte mellem EU-medlemsstaterne

Resumé

Forslaget har til formål at sikre, at der mellem EU-medlemsstaterne sker en gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af endelige domme i straffesager, hvorved der er idømt frihedsstraf eller andre frihedsberøvende foranstaltninger. Forslaget indebærer en grundlæggende forpligtelse for fuldbyrdelsesstaten til at overtage egne statsborgere og personer med fast lovligt ophold på dens område uafhængigt af de pågældendes samtykke, medmindre der foreligger bestemte grunde til at afslå dette. Sigtet med forslaget er at styrke resocialiseringen af de domfældte. Forslaget vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser, og det vil muligvis også have statsfinansielle konsekvenser. Forslaget er fremsat af Østrig, Finland og Sverige. Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for udviklingen af et EU-instrument på området for gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af frihedsstraffe mv.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd godkendte på sit møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 princippet om gensidig anerkendelse, der bør være hjørnестenen i det retlige samarbejde inden for EU på både det civilretlige og det strafferetlige område.

Den 29. november 2000 vedtog Rådet i overensstemmelse med konklusionerne fra Tammerfors et program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, og det gik i den forbindelse ind for at vurdere behovet for moderne mekanismer med henblik på gensidig anerkendelse af endelige straffedomme, der indebærer frihedsberøvelse (foranstaltning 14), samt for at udvide anvendelsesområdet for princippet om overførelse af domfældte, så det også finder anvendelse på personer med bopæl i en medlemsstat (foranstaltning 16).

Kommissionen fremlagde den 30. april 2004 en grøn bog om tilnærmelse, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner i EU. I grønbogen fokuseres der navnlig på spørgsmålet om behovet for tiltag inden for området for gensidig anerkendelse af og fuldbyrdelse af frihedsstraffe. Den danske regering har afgivet høringssvar vedrørende grønbogen, og dette høringssvar er sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 30. september 2004.

I Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU (punkt 3.3.1.), som blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 5. november 2004, er der lagt op til, at det samlede program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, der som nævnt bl.a. omfatter fuldbyrdelse af endelige domme, der indebærer frihedsberøvelse, bør suppleres, og at man nærmere bør overveje yderligere forslag i den forbindelse.

Med henvisning hertil har Østrig, Finland og Sverige fremlagt et forslag til en rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførelse af domfældte mellem

EU-medlemsstaterne (fremover benævnt rammeafgørelse om den europæiske fuldbyrdelsesordre). Forslaget er modtaget i Rådet i dansk sprogversion den 28. januar 2005.

2. Indhold

2.1. Overordnet beskrivelse af forslaget

Forslaget til rammeafgørelse om den europæiske fuldbyrdelsesordre er fremlagt under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 31, stk. 1, litra a, hvoraf det fremgår, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager bl.a. omfatter fremme og fremskyndelse af samarbejdet om fuldbyrdelse af afgørelser 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 tilnærmedelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Som begrundelse for forslaget er der bl.a. peget på, at man i forholdet mellem medlemsstaterne, der er præget af en særlig gensidig tillid til de øvrige medlemsstaters retssystemer, bør gå ud over Europarådets eksisterende instrumenter vedrørende overførelse af fuldbyrdelse af straffedomme. Ifølge forslagsstillerne bør det fastsættes, at fuldbyrdelsesstaten principielt er forpligtet til at overtage egne statsborgere og personer med fast lovligt ophold på dens område, som ved en endelig dom i en anden medlemsstat er idømt en frihedsstraf eller en frihedsberøvende foranstaltning uafhængigt af de pågældendes samtykke, medmindre der foreligger bestemte grunde til at afslå dette. Det anføres i den forbindelse, at overførelse af domfældte til deres hjemland eller det land, som den domfældte har andre tætte forbindelser med, vil kunne sikre en bedre resocialisering af disse personer.

Hovedelementerne i det fremlagte forslag er:

- en grundlæggende forpligtelse for fuldbyrdelsesstaten til at acceptere domfældte statsborgere, personer med fast bopæl og personer med andre tætte forbindelser, når der ikke er særlige grunde til at afvise dem.
- ingen undersøgelse af kravet om dobbelt strafbarhed med hensyn til visse anførte forbrydelser svarende til dem, der er indeholdt i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.
- der kræves ikke samtykke fra den domfældte, medmindre den europæiske fuldbyrdelsesordre sendes til fuldbyrdelsesstaten på grund af den domfældtes tætte forbindelser med denne stat. Den domfældte skal dog af retfærdighedshensyn underrettes om konsekvenserne af overførelsen og skal, såfremt han befinder sig i udstedelsesstaten, have mulighed for at tilkendegive sin mening.
- anerkendelse af den endelige udenlandske fængselsdom eller anden frihedsberøvende foranstaltning på grundlag af en formular (den såkaldte europæiske fuldbyrdelsesordre).

- fastsættelse af tidsfrister for afgørelsen om den europæiske fuldbyrdelsesordre og for overførelsen af den domfældte til fuldbyrdelsesstaten.
- fuldbyrdelse af den endelige fængselsdom eller anden frihedsberøvende foranstaltning uden omsætning af retsfølgen. Hvis sanktionen på grund af sin varighed ikke er forenelig med grundlæggende retsprincipper i fuldbyrdelsesstaten, kan den kompetente myndighed i denne stat dog træffe beslutning om at tilpasse sanktionen til det maksimale niveau for en strafbar handling efter denne stats nationale lovgivning. Hvis selve sanktionen på grund af sin art ikke er forenelig med fuldbyrdelsesstatens lovgivning, kan den kompetente myndighed i denne stat ved en retlig eller administrativ afgørelse tilpasse sanktionen til den straf eller den foranstaltning, der efter denne stats lovgivning gælder for en strafbar handling af samme art. Denne straf eller foranstaltning skal ligge så tæt som muligt på den sanktion, udstedelsesstaten har idømt, dvs. at sanktionen ikke kan konverteres til en bøde. Den må ikke skærpe udstedelsesstatens sanktion.

Herudover kan det nævnes, at visse dele af den foreslåede rammeafgørelse også skal finde anvendelse på håndhævelsen af sanktioner, der er pålagt statsborgere i fuldbyrdelsesstaten eller personer bosat heri, hvis fuldbyrdelsesstaten gør deres overgivelse til udstedelsesstaten (i henhold til artikel 5, stk. 3, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre) betinget af, at den domfældte sendes tilbage til fuldbyrdelsesstaten for at afsone straffen. Det samme gælder, hvis fuldbyrdelsesstaten (i henhold til artikel 4, stk. 6 i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre) forpligter sig til selv at fuldbyrde den straf, som den europæiske arrestordre var baseret på.

2.2. Forslagets enkelte bestemmelser

I overensstemmelse med, hvad der er anført ovenfor under pkt. 2.1., indeholder forslaget følgende bestemmelser:

Definitioner, kompetente myndigheder og formål

I artikel 1 fastsættes der en række definitioner.

Ved "europæisk fuldbyrdelsesordre" forstås en afgørelse truffet af en kompetent myndighed i udstedelsesstaten med det formål at fuldbyrde en retskraftig sanktion, som en domstol i denne stat har idømt en fysisk person.

Udtrykket "sanktion" omfatter en tidsbegrænset eller tidsubegrænset frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning, som er idømt af en domstol i en straffesag på grund af en strafbar handling.

Ved "udstedelsesstat" forstås den medlemsstat, i hvilken der er udstedt en europæisk fuldbyrdelsesordre, og ved "fuldbyrdelsesstat" forstås den medlemsstat, til hvilken en europæisk fuldbyrdelsesordre er fremsendt med henblik på fuldbyrdelse.

Efter artikel 2 meddeler hver medlemsstat Generalsekretariatet for Rådet, hvilken eller hvilke myndigheder der i henhold til dens nationale lovgivning har kompeten-

ce i henhold til rammeafgørelsen, når medlemsstaten er henholdsvis udstedelsesstat eller fuldbyrdesstat.

Artikel 3 fastsætter formålet med rammeafgørelsen, som er at fastsætte reglerne for, hvordan en medlemsstat på sit område anerkender og fuldbyrder en sanktion, som er idømt i en anden medlemsstat, uanset om fuldbyrdelsen allerede er indledt.

Rammeafgørelsen finder anvendelse, hvis domfældte befinder sig i udstedelsesstaten eller i fuldbyrdesstaten.

Visse dele af den foreslåede rammeafgørelse finder – som nævnt ovenfor under punkt 2.1. – også anvendelse på håndhævelsen af sanktioner, der er pålagt statsborgere i fuldbyrdesstaten eller personer bosat heri, hvis fuldbyrdesstaten gør deres overgivelse til udstedelsesstaten (i henhold til artikel 5, stk. 3, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre) betinget af, at den domfældte sendes tilbage til fuldbyrdesstaten for at afsone straffen. Det samme gælder, hvis fuldbyrdesstaten (i henhold til artikel 4, stk. 6 i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre) forpligter sig til selv at fuldbyrde den straf, som den europæiske arrestordre var baseret på.

Rammeafgørelsen indebærer ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.

Fremsendelse af den europæiske fuldbyrdesordre

Efter artikel 4 kan en europæisk fuldbyrdesordre sendes til en kompetent myndighed i en medlemsstat, hvor den fysiske person, der er idømt sanktionen, er statsborger, hvor vedkommende har fast lovligt opholdssted, eller som vedkommende har anden tæt tilknytning til. I sidstnævnte tilfælde fremsendes den europæiske fuldbyrdesordre kun, hvis domfældte har givet sit samtykke. Fuldbyrdesstaten kan også på eget initiativ anmode udstedelsesstaten om at fremsende en europæisk fuldbyrdesordre. Den domfældte kan anmode de kompetente myndigheder i udstedelsesstaten eller fuldbyrdesstaten om at indlede en procedure i medfør af denne rammeafgørelse.

Den europæiske fuldbyrdesordre fremsendes ikke, hvis den person, der er idømt sanktionen, har fast lovligt opholdssted i udstedelsesstaten, medmindre den domfældte giver sit samtykke til at blive overført, eller medmindre afgørelsen eller en administrativ afgørelse truffet i henhold til denne afgørelse indeholder en udvisnings- eller udsendelsesforanstaltning eller anden foranstaltning, som ikke tillader personen at blive på udstedelsesstatens område, efter at sanktionen er fuldbyrdet.

Det er ingen hindring for at fremsende en europæisk fuldbyrdesordre, at der foruden den idømte sanktion for den handling, som ligger til grund for den europæiske fuldbyrdesordre, også blev idømt en bøde, som den domfældte endnu ikke har betalt. Fuldbyrdelse af bøden i en anden medlemsstat sker i henhold til de relevante bestemmelser på området, som gælder mellem medlemsstaterne.

Den kompetente myndighed i udstedelsesstaten fremsender den europæiske fuldbyrdelsesordre direkte til den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten ved hjælp af ethvert middel, som efterlader et skriftligt spor, og på en sådan måde, at fuldbyrdelsesstaten kan fastslå ægtheden. Alle officielle meddelelser fremsendes ligeledes direkte mellem de nævnte kompetente myndigheder.

Udstedelsesstaten sender kun den europæiske fuldbyrdelsesordre vedrørende en person til én fuldbyrdelsesstat ad gangen.

Hvis den kompetente myndighed i udstedelsesstaten ikke har kendskab til den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten, foretager den de nødvendige undersøgelser, navnlig gennem det europæiske retlige netværks kontaktpunkter, for at indhente oplysning herom fra fuldbyrdelsesstaten.

Hvis en myndighed i fuldbyrdelsesstaten, som modtager en europæisk fuldbyrdelsesordre, ikke har kompetence til at anerkende den og træffe de nødvendige foranstaltninger til at fuldbyrde den, sender den på embeds vegne den europæiske fuldbyrdelsesordre videre til den kompetente myndighed og underretter den kompetente myndighed i udstedelsesstaten herom.

Høring og underretning af den domfældte

Det følger af [artikel 5](#), at når den domfældte befinder sig i udstedelsesstaten, skal vedkommende, hvis det er muligt, have lejlighed til at give sin holdning til kende mundtligt eller skriftligt, før der udstedes en europæisk fuldbyrdelsesordre. Samtykke fra den pågældende er – medmindre der er tale om en situation, hvor den pågældende har anden tæt tilknytning til medlemsstaten (end statsborgerskab eller fast lovligt opholdssted) – ikke påkrævet for at fremsende den europæiske fuldbyrdelsesordre. Domfældtes holdning skal dog indgå i overvejelserne, når der træffes afgørelse om, hvorvidt den europæiske fuldbyrdelsesordre skal udstedes, og i givet fald til hvilken fuldbyrdelsesstat den skal sendes.

Når den domfældte befinder sig i udstedelsesstaten, underretter denne stats kompetente myndighed den pågældende om konsekvenserne af at blive overført til fuldbyrdelsesstaten. Når den domfældte befinder sig i fuldbyrdelsesstaten, er det denne stats kompetente myndighed, der giver denne underretning, når dette kræves i retfærdighedens interesse.

Den europæiske fuldbyrdelsesordres form og indhold

Efter [artikel 6](#) skal den europæiske fuldbyrdelsesordre indeholde de oplysninger, der er nævnt i formularen i bilaget. Den kompetente myndighed i udstedelsesstaten bekræfter oplysningernes rigtighed og undertegner fuldbyrdelsesordren.

Den europæiske fuldbyrdelsesordre oversættes til det officielle sprog eller et af de officielle sprog i fuldbyrdelsesstaten. En medlemsstat kan i forbindelse med vedtagelsen af ramme-afgørelsen eller senere, ved indgivelse af en erklæring til General-

sekretariatet for Rådet, meddele, at den accepterer en oversættelse til et eller flere andre af EU-institutionernes officielle sprog.

Anvendelsesområde – dobbelt strafbarhed

Efter artikel 7 skal en række lovovertrædelser som defineret i udstedelsesstatens lovgivning medføre anerkendelse og fuldbyrdelse af en europæisk fuldbyrdelsesordre på de betingelser, der er fastsat i denne rammeafgørelse, og uden kontrol af dobbelt strafbarhed, hvis de i udstedelsesstaten kan straffes med frihedsstraf eller en frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst tre år. Den pågældende positiv-liste svarer til den liste, som fremgår af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

Rådet kan til enhver tid, med enstemmighed – og efter høring af Europa-Parlamentet – beslutte at tilføje andre kategorier af overtrædelser til positiv-listen. Rådet overvejer i lyset af den rapport, som Rådet får forelagt i medfør af forslaget artikel 21, stk. 4, om listen skal udvides eller ændres.

For andre end de former for lovovertrædelser, som er omfattet af positiv-listen, kan fuldbyrdelsesstaten lade anerkendelse og fuldbyrdelse af en europæisk fuldbyrdelsesordre være betinget af, at den vedrører handlinger, som udgør en overtrædelse efter fuldbyrdelsesstatens lovgivning, uanset gerningsindholdet eller den retlige beskrivelse af det.

Anerkendelse og fuldbyrdelse af en europæisk fuldbyrdelsesordre

Efter artikel 8 anerkender de kompetente myndigheder i fuldbyrdelsesstaten uden yderligere formaliteter en europæisk fuldbyrdelsesordre, der er fremsendt i henhold til artikel 4, og træffer omgående alle nødvendige foranstaltninger til fuldbyrdelse af denne, medmindre den kompetente myndighed beslutter at påberåbe sig en af de i artikel 9 nævnte grunde til at undlade anerkendelse eller fuldbyrdelse.

Hvis sanktionen på grund af sin varighed ikke er forenelig med grundlæggende retsprincipper i fuldbyrdelsesstaten, kan den kompetente myndighed i denne stat træffe beslutning om at tilpasse sanktionen til det maksimale niveau for en strafbar handling efter denne stats nationale lovgivning.

Hvis sanktionen på grund af sin art ikke er forenelig med fuldbyrdelsesstatens lovgivning, kan den kompetente myndighed i denne stat ved en retlig eller administrativ afgørelse tilpasse sanktionen til den straf eller den foranstaltning, der efter denne stats lovgivning gælder for en strafbar handling af samme art. Denne straf eller foranstaltning skal ligge så tæt som muligt på den sanktion, udstedelsesstaten har idømt, dvs. at sanktionen ikke kan konverteres til en bødestraf. Den må ikke skærpe udstedelsesstatens sanktion.

Hvis den europæiske fuldbyrdelsesordre også er udstedt for handlinger, som ikke er omfattet af positiv-listen, og fuldbyrdelsesstaten nægter at anerkende og fuldbyrde den europæiske fuldbyrdelsesordre som følge af, at der ikke foreligger dobbelt strafbarhed, skal den anmode udstedelsesstaten om at få oplyst, hvilken del af sanktionen der vedrører de pågældende handlinger. Når fuldbyrdelsesstaten har modta-

get disse oplysninger, kan den nedsætte sanktionen med den del, som udstedelsesstaten giver oplysning om.

Grunde til at afslå anerkendelse og fuldbyrdelse

Artikel 9 omhandler grundene til at afslå anerkendelse og fuldbyrdelse. Efter bestemmelsen kan den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten afslå at anerkende og fuldbyrde den europæiske fuldbyrdelsesordre, hvis

- der allerede er truffet afgørelse vedrørende den pågældende person for de samme handlinger i fuldbyrdelsesstaten eller i en anden stat end udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten, forudsat at denne afgørelse i sidstnævnte tilfælde er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan fuldbyrdes i henhold til udstedelsesstatens lovgivning.
- der er tale om en lovovertrædelse, der falder uden for positiv-listen, og de pågældende handlinger ikke udgør en lovovertrædelse efter fuldbyrdelsesstatens lovgivning; for så vidt angår skatter, afgifter, told og valutahandel kan fuldbyrdelse af en europæisk fuldbyrdelsesordre dog ikke afslås med den begrundelse, at fuldbyrdelsesstatens lovgivning ikke foreskriver opkrævning af samme type skatter og afgifter eller ikke indeholder samme typer regler om skatter, afgifter, told og valutahandel som udstedelsesstatens lovgivning.
- afgørelsen ikke kan fuldbyrdes på grund af forældelse i henhold til fuldbyrdelsesstatens lovgivning, såfremt den europæiske fuldbyrdelsesordre vedrører handlinger, der falder ind under fuldbyrdelsesstatens kompetence i henhold til denne stats egen lovgivning.
- den europæiske fuldbyrdelsesordre vedrører en fysisk person, som i henhold til fuldbyrdelsesstatens lovgivning på grund af sin alder ikke kan gøres strafferetligt ansvarlig for de handlinger, der ligger til grund for den europæiske fuldbyrdelsesordre.
- der på det tidspunkt, hvor den kompetente myndighed modtog den europæiske fuldbyrdelsesordre mangler at blive fuldbyrdet mindre end fire måneder af sanktionen.
- personen ikke indvilger i fremsendelsen af den europæiske fuldbyrdelsesordre, og denne er blevet udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en sanktion, der er blevet idømt ved en afgørelse truffet in absentia, såfremt den pågældende ikke er blevet indstævnt personligt eller ikke er blevet underrettet på anden måde om tid og sted for retssagen, som førte til afgørelsen in absentia, eller hvis personen ikke over for en kompetent myndighed har tilkendegivet, at vedkommende ikke anfægter sagen.
- den fysiske person, over for hvem den europæiske fuldbyrdelsesordre er blevet udstedt, hverken er statsborger i eller har fast lovligt ophold i fuldbyrdelsesstaten eller har tæt tilknytning til denne stat.

I det førstnævnte og de to sidstnævnte tilfælde hører den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten den kompetente myndighed i udstedelsesstaten på en hvilken som helst relevant måde, inden den beslutter ikke at anerkende og fuldbyrde en europæisk fuldbyrdelsesordre, og anmoder den i givet fald om straks at meddele de nødvendige supplerende oplysninger.

Afgørelse om den europæiske fuldbyrdelsesordre og frister

Efter artikel 10 beslutter den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten snarest muligt og under alle omstændigheder inden tre uger efter modtagelsen af den europæiske fuldbyrdelsesordre, hvorvidt denne vil blive fuldbyrdet. Hvis det undtagelsesvis viser sig umuligt at træffe afgørelse om fuldbyrdelse af den europæiske fuldbyrdelsesordre inden for denne frist, underretter den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten straks den kompetente myndighed i udstedelsesstaten herom og om grundene hertil. I så fald træffes afgørelsen snarest muligt.

Overførelse af personer

Af artikel 11 følger, at hvis en person, over for hvem der er udstedt en europæisk fuldbyrdelsesordre, befinder sig i udstedelsesstaten, overføres den pågældende til fuldbyrdelsesstaten så hurtigt som muligt på et tidspunkt, der aftales mellem de kompetente myndigheder i udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten.

Personen overføres senest to uger efter, at den endelige afgørelse om at fuldbyrde den europæiske fuldbyrdelsesordre er truffet.

Hvis det af uforudsigelige grunde ikke er muligt at overføre personen inden for denne frist, kontakter de kompetente myndigheder i udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten straks hin-anden og aftaler en ny dato for overførelsen.

Overførelsen kan undtagelsesvis udsættes midlertidigt af tungtvejende humanitære grunde, f.eks. hvis der er vægtige grunde til at antage, at den klart ville bringe den eftersøgte liv eller helbred i fare. Overførelsen skal finde sted, så snart disse grunde ikke længere foreligger. Den kompetente myndighed i udstedelsesstaten underretter straks den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten herom, og de aftaler en ny dato for overførelsen.

Transit

Af artikel 12 følger, at hver medlemsstat tillader transit gennem sit territorium af en domfældt, der skal overføres til fuldbyrdelsesstaten, forudsat at den har modtaget oplysning om identiteten og nationaliteten på den person, der er omfattet af en europæisk fuldbyrdelsesordre, hvorvidt der foreligger en europæisk fuldbyrdelsesordre, arten og en retlig beskrivelse af den lovovertrædelse, der ligger til grund for den europæiske fuldbyrdelsesordre samt omstændighederne ved lovovertrædelsen, herunder tid og sted.

Transitanmodningen og de ovennævnte oplysninger kan meddeles på en hvilken som helst måde, der kan efterlade et skriftligt spor. Transitmedlemsstatens afgørelse, der skal træffes som et prioriteret anliggende og senest én uge efter, at den har modtaget anmodningen, meddeles på samme måde.

Der kræves ikke nogen transitanmodning i forbindelse med flyrejser uden planlagt mellemlanding. Finder der imidlertid en uforudset landing sted, giver udstedelsesstaten de ovennævnte oplysninger.

Den lovgivning, der finder anvendelse på fuldbyrdelsen

Efter artikel 13 finder fuldbyrdelsesstatens lovgivning anvendelse på fuldbyrdelsen af en europæisk fuldbyrdelsesordre på samme måde som på en sanktion idømt i fuldbyrdelsesstaten. Det tilkommer fuldbyrdelsesstatens myndigheder at træffe afgørelse om fuldbyrdelsesprocedurerne og fastlægge alle foranstaltninger i forbindelse hermed, herunder grundene til prøveløsladelse.

Den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten fradrager enhver periode med frihedsberøvelse afsonet i udstedelsesstaten eller i en anden stat i forbindelse med den sanktion, for hvilken den europæiske fuldbyrdelsesordre er udstedt, i den samlede varighed af den periode, der skal afsones i fuldbyrdelsesstaten.

Medmindre andet er aftalt mellem udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten, kan den domfældte person løslades på prøve, når sammenlagt mindst halvdelen af sanktionen er fuldbyrdet i udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten.

Ved alle afgørelser om prøveløsladelse skal der også tages hensyn til de bestemmelser i udstedelsesstatens nationale lovgivning, som denne har angivet, og hvorefter personen har ret til at blive prøveløsladt på et bestemt tidspunkt.

Specialitetsregel

Artikel 14 fastsætter, at en person, der er overført til fuldbyrdelsesstaten i medfør af ramme-afgørelsen, ikke kan retsforfølges, idømmes straf eller på anden måde tilbageholdes for andre inden overførelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overført.

Dette gælder dog ikke, hvis den pågældende efter at have haft mulighed for at forlade fuldbyrdelsesstatens område har undladt dette inden for 45 dage efter den endelige løsladelse eller er vendt tilbage til denne medlemsstats område efter at have forladt det, hvis lovovertrædelserne ikke kan straffes med frihedsberøvelse, hvis retsforfølgningen ikke medfører anvendelse af en foranstaltning, der begrænser den pågældendes personlige frihed, hvis den pågældende vil blive pålagt straf eller en foranstaltning, der ikke indebærer frihedsberøvelse, herunder bødestraf eller en anden foranstaltning, der måtte træde i stedet for bøde, også selv om denne straf eller foranstaltning begrænser den pågældendes personlige frihed, hvis den pågældende har givet sit samtykke til at blive overført eller hvis den pågældende efter overførelsen udtrykkeligt giver afkald på anvendelse af specialitetsreglen for specifikke lovovertrædelser, der er begået inden overførelsen. I så fald skal afkaldet afgives til de kompetente judicielle myndigheder i fuldbyrdelsesstaten og føres til protokols i overensstemmelse med denne stats nationale lovgivning. Afkaldet skal indhentes på en sådan måde, at det fremgår, at den pågældende frivilligt har givet det med fuldt kendskab til følgerne. Med henblik herpå har han ret til juridisk bistand.

Endelig gælder specialitetsreglen ikke, hvis udstedelsesstaten giver sit samtykke. Anmodningen om samtykke skal indgives til den kompetente myndighed i udstedelsesstaten med de oplysninger, der er omhandlet i artikel 8, stk. 1, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og ledsaget af en oversættelse som anført i denne rammeafgørelses artikel 8, stk. 2. Samtykke skal gives, når den lovovertrædelse, for hvilken der er anmodet om samtykke, i sig selv giver anledning til overgi-

velse i henhold til den nævnte rammeafgørelse. Afgørelsen skal træffes senest 30 dage efter modtagelse af anmodningen. Fuldbyrhedsstaten skal i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 5 i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, give de deri fastsatte garantier.

Amnesti, benådning og fornyet prøvelse

Efter artikel 15 kan amnesti og benådning indrømmes af både udstedelsesstaten og fuldbyrhedsstaten. Kun udstedelsesstaten kan tage stilling til en anmodning om fornyet prøvelse af afgørelsen om idømmelse af den sanktion, der skal fuldbyrdes i henhold til rammeafgørelsen.

Underretning fra udstedelsesstaten/fuldbyrhedsstaten

Efter artikel 16 underretter den kompetente myndighed i udstedelsesstaten straks den kompetente myndighed i fuldbyrhedsstaten om enhver beslutning eller foranstaltning, der medfører, at sanktionen med omgående virkning eller inden for en bestemt frist ikke længere er eksigibel.

Fuldbyrhedsstaten indstiller fuldbyrdelsen af sanktionen, så snart den kompetente myndighed i udstedelsesstaten underretter den om en sådan beslutning eller foranstaltning.

Artikel 17 omhandler underretning fra fuldbyrhedsstaten. Efter bestemmelsen underretter den kompetente myndighed i fuldbyrhedsstaten straks den kompetente myndighed i udstedelsesstaten på en hvilken som helst måde, der efterlader et skriftligt spor,

- om, at den europæiske fuldbyrdsordre er blevet fremsendt til den rette (anden) kompetente myndighed.
- om enhver beslutning om at afslå at anerkende og fuldbyrde den europæiske fuldbyrdsordre og om begrundelsen for beslutningen.
- om, at sanktionen er blevet tilpasset, og om begrundelsen for beslutningen.
- om, at ordren ikke er blevet fuldbyrdet, helt eller delvist, som følge af manglende dobbelt strafbarhed vedrørende nogle af forholdene i den udstedte europæiske fuldbyrdsordre eller som følge af fuldbyrdsreglerne i fuldbyrhedsstaten – og om begrundelsen for beslutningen – samt om, at fuldbyrhedsstaten, såfremt dele af ordren ikke er blevet fuldbyrdet som følge af manglende dobbelt strafbarhed, anmoder om at få oplyst, hvilken del af sanktionen der vedrører de pågældende handlinger.
- om, at den pågældende person ikke har påbegyndt afsoningen uden begrundelse.
- om domfældtes flugt fra fængslet, før afsoningen er afsluttet.
- om fuldbyrdelsen af sanktionen, så snart afsoningen er afsluttet.

Øvrige bestemmelser

Efter artikel 18 må udstedelsesstaten efter overførelse af personen ikke foretage videre fuldbyrdelse af den sanktion, der ligger til grund for den fremsendte europæiske fuldbyrdelses-ordre.

Retten til at fuldbyrde sanktionen overgår dog på ny til udstedelsesstaten, hvis fuldbyrdelsesstaten underretter den om, at afgørelsen ikke er blevet fuldbyrdet, helt eller delvist, af nærmere angivne grunde.

Artikel 19 fastsætter, at omkostninger i forbindelse med anvendelsen af rammeafgørelsen, bortset fra omkostninger, der opstår udelukkende på udstedelsesstatens territorium, afholdes af fuldbyrdelsesstaten.

Efter artikel 20 står det medlemsstaterne frit for fortsat at anvende de bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger, der gælder på tidspunktet for vedtagelsen af denne rammeafgørelse, for så vidt disse er mere vidtrækkende end denne rammeafgørelses mål og bidrager til yderligere at forenkle eller lette procedurerne for fuldbyrdelse af sanktioner.

Herudover indeholder forslaget bestemmelser om gennemførelse (artikel 21) og ikrafttræden (artikel 22).

3. Gældende dansk ret

3.1. Lov om international fuldbyrdelse af straf mv.

Reglerne om fuldbyrdelse her i landet af udenlandske afgørelser om straf mv. og om fuldbyrdelse i udlandet af danske afgørelser om straf mv. findes i lov om international fuldbyrdelse af straf mv. (lov nr. 323 af 4. juni 1986 med senere ændring).

Efter lovens kapitel 2 kan afgørelser, som er omfattet af Europarådets konvention om overførelse af domfældte (af 21. marts 1983) og tillægsprotokollen (af 18. december 1997), fuldbyrdes efter konventionens og protokollens regler.

Loven åbner endvidere (i kapitel 3) mulighed for, at afgørelser, som er omfattet af den europæiske konvention om straffedømmes internationale retsvirkninger (af 28. maj 1970), kan fuldbyrdes efter reglerne i konventionens afsnit I, jf. afsnit II.

Loven indeholder herudover i kapitel 4 fælles regler om behandlingen af sager om fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser i Danmark efter bl.a. lovens kapitel 2 og 3.

For så vidt angår den europæiske konvention om straffedømmes internationale retsvirkninger er denne ikke tiltrådt af samtlige EU-medlemsstaterne, og i praksis anvendes derfor – ved overførelse af personer, som er idømt frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning – den nyere konvention fra 1983 om overførelse af domfældte.

Sidstnævnte konvention, som alle EU-medlemsstater har ratificeret, indebærer bl.a., at en statsborger i et kontraherende land, som er idømt frihedsstraf i et andet kontraherende land, kan fremsætte anmodning om at blive overført til afsoning i sit hjemland. En sådan overførsel forudsætter efter konventionen, at en række betin-

gelseser er opfyldt, herunder bl.a. at begge de involverede lande samtykker i overførelsen. I den forbindelse er det fastsat i lovens § 2, stk. 2, at afgørelse om samtykke efter konventionen træffes af Justitsministeriet.

Det følger desuden at lovens § 3, stk. 1, at begrebet ”statsborger” i konventionens artikel 3, stk. 1, litra a, og stk. 4 (om betingelserne for overførelse), for Danmarks vedkommende bestemmes som personer, som har dansk indfødsret eller som har fast bopæl i riget.

Endelig fastsættes det, at fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser i Danmark sker efter reglerne i konventionens artikel 11 om omsætning af straffen, og at dette sker ved rettens foranstaltning. Justitsministeriet kan dog, hvis det ellers ikke vil være muligt at få en domfældt overført hertil, bestemme, at fuldbyrdelse kan ske efter reglerne i konventionens artikel 10 om fortsat fuldbyrdelse, jf. herved nærmere lovens § 3, stk. 2 og 3.

Konventionen om overførelse af domfældte indeholder herudover – i hovedtræk – følgende elementer:

- De kontraherende stater påtager sig i størst muligt omfang indbyrdes at samarbejde med hensyn til overførelse af personer i overensstemmelse med bestemmelserne i konventionen. En egentlig forpligtelse for fuldbyrdelsesstaten til at acceptere domfældte statsborgere følger ikke af konventionen, og det er således op til den enkelte kontraherende stat – såfremt nærmere betingelser i øvrigt er opfyldt – at træffe beslutning om, hvorvidt overførelse bør tillades.
- En betingelse for, at en dømt person kan overføres, er bl.a., at den handling eller undladelse, som har foranlediget retsfølgen, er en forbrydelse efter fuldbyrdelsesstatens lov eller ville have været en forbrydelse, hvis den var begået på fuldbyrdelsesstatens eget område.
- Der kræves samtykke fra den domfældte eller, hvis de involverede lande af hensyn til den pågældendes alder, fysiske eller mentale tilstand anser det for nødvendigt, af den dømte persons retlige stedfortræder.
- Der skal tilvejebringes en række dokumenter og oplysninger af såvel udstedelsesstaten som fuldbyrdelsesstaten. Der stilles ikke krav om anvendelse af særlige formularer, og der fastsættes ikke bestemte tidsfrister for afgørelsen om og den faktiske overførelse af en domfældt til fuldbyrdelsesstaten.
- Fuldbyrdelse af den endelige fængselsdom eller anden frihedsberøvende foranstaltning sker som nævnt ovenfor enten i form af fortsat fuldbyrdelse (dvs. at fuldbyrdelsesstaten som udgangspunkt – medmindre særlige omstændigheder foreligger – er bundet af retsfølgens retlige karakter og varighed, således som den er bestemt af udstedelsesstaten), eller i form af omsætning af retsfølgen (dvs. at den i fuldbyrdelsesstaten foreskrevne fremgangsmåde anvendes). Der henvises nærmere til konventionens artikel 9-11.

For så vidt angår tillægsprotokollen til konventionen fra 1983 om overførelse af domfældte, fastsætter denne, at der på bestemte betingelser kan ske overførelse

uden den pågældendes samtykke. Det drejer sig om de tilfælde, hvor domfældte enten har unddraget sig fuldbyrdelsen ved at flygte til sit hjemland (statsborgerland), eller hvor der i udstedelsesstaten er truffet afgørelse om udvisning eller udsendelse af den pågældende. Tillægsprotokollen er ikke ratificeret af samtlige EU-medlemsstater. For en nærmere omtale af reglerne i tillægsprotokollen kan der i øvrigt henvises til Justitsministeriets vejledning af 2. december 2003.

Det bemærkes, at loven om international fuldbyrdelse af straf mv. ikke gælder for afgørelser, der er omfattet af lov om samarbejde med Finland, Island, Norge og Sverige angående fuldbyrdelse af straf mv. I forhold til disse lande vil den hidtidige lov således fortsat skulle anvendes.

3.2. Udlevering

Rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre er gennemført i dansk ret ved lov nr. 433 af 10. juni 2003 om ændring af bl.a. udleveringsloven.

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

Af bestemmelsen i lovens § 10 a følger, 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.

Af bestemmelsen i lovens § 10 b følger det, at ved udlevering af en person, der er dansk statsborger eller har fast bopæl her i landet, til strafforfølgning kan der stilles vilkår om, at den pågældende overføres til Danmark med henblik på fuldbyrdelse af en eventuel fængselsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning (1. pkt.). Udlevering af en person, der er dansk statsborger eller har fast bopæl her i landet, til straffuldbyrdelse kan afslås, hvis straffen i stedet fuldbyrdes her i landet.

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 i 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 humane hensyn, skal udlevering udsættes, indtil de særlige forhold, der forhindrer udlevering ikke længere er til stede.

For så vidt angår spørgsmålet om gennemrejse (transit) reguleres dette i relation til udlevering til en anden EU-medlemsstat af bestemmelsen i udleveringslovens § 21, stk. 2.

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

3.3. Prøveløsladelse

Reglerne om prøveløsladelse fremgår af straffelovens 6. kapitel (§§ 38-42).

Af disse regler følger bl.a., at når to tredjedele af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået, afgør justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, om den dømte skal løslades på prøve. Løsladelse på prøve kan ske tidligere, når særlige omstændigheder taler derfor, og den dømte har udstået halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder. Der henvises til straffelovens § 38, som også fastsætter, i hvilke tilfælde der ikke kan blive tale om prøveløsladelse.

Af straffelovens § 40 a fremgår det endvidere, at når halvdelen af straffetiden, dog mindst 4 måneder, er udstået, kan justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, ud over i de i § 38, 2. pkt., nævnte tilfælde beslutte, at den dømte skal løslades på prøve, hvis hensynet til retshåndhævelsen skønnes ikke at tale imod det, og hvis den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlings- eller uddannelsesforløb, eller den dømtes forhold taler derfor.

For så vidt angår fængselsstraf på livstid afgør justitsministeren i henhold til straffelovens § 41, om den dømte skal løslades på prøve, når 12 år er udstået.

Der findes i øvrigt regler om prøveløsladelse i straffuldbyrdslovens kapitel 14 og i administrative forskrifter udstedt i henhold hertil.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til rammeafgørelse om den europæiske fuldbyrdelsesordre vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. I forhold til de nugældende regler på området er der navnlig grund til at fremhæve følgende elementer:

Som det er fremgået ovenfor under punkt 3, indeholder ingen af de nuværende internationale instrumenter på området nogen egentlig forpligtelse til at overtage domfældte personer med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning. En sådan forpligtelse følger imidlertid af forslaget, som således på dette punkt principielt vil indebære en ændring af den gældende retstilstand. Det skal dog bemærkes, at der i dag i praksis sker overførelse af domfældte personer, hvis betingelserne i 1983-konventionen om overførelse af domfældte, herunder kravet om dobbelt strafbarhed, er opfyldt.

Forslaget om, at der ikke skal ske en undersøgelse af kravet om dobbelt strafbarhed med hensyn til visse anførte forbrydelser svarende til dem, der er indeholdt i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, vil betyde en ændret retstilstand.

Det samme gælder med hensyn til forslaget om, at der ikke kræves samtykke fra den domfældte, medmindre den europæiske fuldbyrdelsesordre sendes til fuldbyrdelsesstaten på grund af den domfældtes tætte forbindelser med denne stat. Det skal dog bemærkes, at der efter tillægsprotokollen til 1983-konventionen om overførelse af domfældte kan ske overførelse uden samtykke, jf. herom nærmere ovenfor under pkt. 3.1.

Også forslaget om, at anerkendelse af den endelige udenlandske fængselsdom eller anden frihedsberøvende foranstaltning skal ske på grundlag af en formular, og om, at der fastsættes tidsfrister for afgørelsen om den europæiske fuldbyrdelsesordre og for overførelsen af den domfældte til fuldbyrdelsesstaten, vil betyde en ændret retstilstand.

Endelig kan det nævnes, at forslaget om, at fuldbyrdelse af den endelige fængselsdom eller anden frihedsberøvende foranstaltning skal ske uden mulighed for omsætning af sanktionen, ligeledes vil ændre den gældende retstilstand.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Som beskrevet ovenfor under pkt. 2.2. vil der efter forslaget skulle ske fuldbyrdelse af den strafferetlige sanktion uden omsætning af denne samtidig med, at der efter forslaget er en grundlæggende forpligtelse for fuldbyrdelsesstaten til at acceptere domfældte statsborgere, personer med fast bopæl og personer med andre tætte forbindelser, når der ikke er særlige grunde til at afvise dem. Forslaget vil i lyset heraf muligvis kunne have visse statsfinansielle konsekvenser i form af indflydelse på behovet for fængselskapacitet. Det er imidlertid ikke på nuværende tidspunkt muligt at tage nærmere stilling hertil.

5. Høring

Forslaget til rammeafgørelse om den europæiske fuldbyrdelsesordre er sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer mv.:

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, Amnesty International, Dansk Told- og Skatteforbund, Institut for Menneskerettigheder og Landsforeningen af beskikkede advokater.

Høringsfristen er fastsat til fredag den 11. marts 2005.

6. Nærhedsprincippet

Som nævnt i det foreløbige nærhedsnotat, som er sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg har forslagsstillerne ikke i forslaget eller i den ledsagende note redegjort nærmere for forholdet til nærhedsprincippet.

Regeringen finder på det foreløbige grundlag, at nærhedsprincippet er overholdt, da formålet med forslaget som nævnt er at sikre, at der vil kunne ske en gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af endelige fængselsdomme eller andre frihedsberøvende foranstaltninger mellem EU-medlemsstaterne.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget er fremsat af Østrig, Finland og Sverige. Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

I overensstemmelse med den danske regerings hørings svar vedrørende Kommissionens grønbog om tilnærmelse, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner (se ovenfor under pkt. 1) kan man generelt støtte udviklingen af et EU-instrument på området for gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af frihedsstraffe mv.