



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for retlige og indre anliggender
Kontor D3 – Strafferet
Att.: Thomas Ljungqvist
1049 Bruxelles
B Belgien

Dato:
Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsbeh.: Luise Høj
Sagsnr.: 2005-305-0064
Dok.: LUH40022

Høringssvar fra den danske regering vedrørende Kommissionens Grønbog om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse (KOM (2004) 562).

Den danske regering takker for modtagelsen af Kommissionens grøn bog, som har været sendt i høring hos en bred kreds af berørte myndigheder og organisationer.

På baggrund af bl.a. de indkomne høringssvar, der vedlægges til Kommissionens orientering, skal regeringen herved afgive følgende høringssvar:

1. Generelle bemærkninger

Den danske regering skal indledningsvis bemærke, at der inden for området for gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige afgørelser allerede er gjort væsentlige fremskridt, herunder ikke mindst i form af Rådets vedtagelse af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og rammeafgørelsen om fuldbyrdelse i EU af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale.

Herudover er der opnået politisk enighed om rammeafgørelser om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på henholdsvis bødestraffe og på konfiskationsafgørelser, og der er ligeledes fremlagt et forslag fra Kommissionen om gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige afgørelser på væsentlige dele af området for gensidig retshjælp.

Hertil kommer den række af nye initiativer på området, som der udtrykkeligt er lagt op til i det nyligt vedtagne Haag-program til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union. Med henvisning til dette program er der således fra belgisk side fremlagt et forslag til

rammeafgørelse om anerkendelse og fuldbyrdelse i EU af forbud, der er en følge af dom for seksuelle lovovertrædelser begået mod børn, og der er fra østrigsk, finsk og svensk side fremlagt et forslag til rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførelse af domfældte mellem EU's medlemslande.

I lyset heraf er det efter den danske regerings opfattelse spørgsmålet, om der på nuværende tidspunkt – hvor den ovennævnte række af initiativer langt fra er færdigbehandlede i Rådet – bør fremlægges et initiativ vedrørende gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelsen. Den danske regering bemærker herved, at et sådant initiativ ikke står nævnt blandt den række af initiativer, som er fremhævet af Det Europæiske Råd i det nye Haag-program.

Den danske regering har noteret sig Kommissionens bevæggrunde for at fremlægge en grønbog om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse. Af grønbogen fremgår det, at sigtet er at modvirke det tilsyneladende faktum, at ikke-hjemmehørende mistænkte på grund af flugtrisiko ofte varetægtsfængsles, mens hjemmehørende nyder godt af alternative foranstaltninger.

Den danske regering finder det imidlertid vanskeligt på det foreliggende grundlag at vurdere, om et eventuelt EU-tiltag på området vil kunne begrundes i dette formål. En sådan vurdering kræver efter dansk opfattelse en mere fyldestgørende dokumentation af antagelsen om forskelsbehandling mellem på den ene side hjemmehørende mistænkte og på den anden side ikke-hjemmehørende mistænkte (udlændinge) end, hvad der fremgår af grønbogen og det udarbejdede arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene. Den danske regering har i den forbindelse særligt hæftet sig ved, at det fremlagte talmateriale udelukkende illustrerer, at visse medlemsstater har en tilsyneladende høj andel af varetægtsfængslede personer, som ikke er statsborgere i det pågældende medlemsland.

Herudfra kan der imidlertid ikke udledes noget sikkert med hensyn til, om de pågældende personer (der ikke er statsborgere) er hjemmehørende i det pågældende medlemsland, eller om de er hjemmehørende i et andet medlemsland – hvilket jo er det interessante i forhold til den problemstilling, som grønbogen vedrører. Efter den danske regerings opfattelse bør der derfor ske en belysning af medlemslandenes forholdsmæssige andel af varetægtsfængslede personer, som ikke er hjemmehørende i medlemslandene, ligesom det i den forbindelse også bør søges klarlagt, om – og i givet fald i hvilket omfang – disse personer varetægtsfængsles hyppigere end personer, der er hjemmehørende i de pågældende medlemslande.

Fra dansk side skal man i den forbindelse navnlig henviser til, at der formentlig i de fleste medlemsstater vil være en stor repræsentation af varetægtsfængslede personer, som ganske vist ikke

er statsborgere i medlemsstaten, men som dog er hjemmehørende i den pågældende medlemsstat. I disse tilfælde ses de tanker, som fremgår af grønbogen, ikke at ville være relevante.

Idet der i øvrigt henvises til de høringssvar, som den danske regering har modtaget vedrørende grønbogen, skal man fra dansk side pege på, at ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger kun ses anvendt i meget få tilfælde i Danmark – hvilket gælder såvel i forhold til hjemmehørende personer som ikke-hjemmehørende personer. Om dette også er tilfældet i de andre medlemslande synes ikke at kunne udledes af det materiale, som er fremlagt i tilknytning til grønbogen. Den danske regering skal derfor opfordre til, at også dette spørgsmål belyses grundigt, idet spørgsmålet jo er centralt for en stillingtagen til, om der er behov for et instrument på området. Det bemærkes i den forbindelse, at størstedelen af de tilkendegivelser, som fremkom fra medlemslandenes delegationer under ekspertmødet den 4.-5. november 2004, syntes at måtte forstås derhen, at en række medlemsstater kun anvender ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger i begrænset omfang, idet der i disse lande som udgangspunkt enten sker varetægtsfængsling eller løsladelse, uanset om de pågældende personer er hjemmehørende i medlemsstaten eller ej.

På den anførte baggrund stiller den danske regering sig meget skeptisk over for behovet for, at der på det foreliggende grundlag fremlægges et initiativ vedrørende gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelsen. Et presserende behov herfor ses med andre ord ikke at foreligge.

Det skal herved også understreges, at anvendelsen af såvel frihedsberøvende som ikke-frihedsberøvende foranstaltninger forud for domfældelse efter dansk opfattelse i høj grad hænger sammen med karakteren af det nationale retssystem og de traditioner, der har udviklet sig på baggrund heraf. Et initiativ på området vil derfor – som også nævnt nedenfor under punkt 2 – give anledning til en række vanskelige overvejelser vedrørende spørgsmål af juridisk, praktisk og økonomisk karakter, og man er derfor fra dansk side af den opfattelse at der må foreligge et dokumenteret behov for det pågældende instrument, før der iværksættes langvarige forhandlinger på et vanskeligt retsområde.

2. Særlige bemærkninger til et eventuelt initiativ på området

Som nævnt ovenfor under punkt 1, er det på det foreliggende grundlag den danske regerings opfattelse, at der på nuværende tidspunkt ikke bør fremlægges et initiativ vedrørende gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelsen. Måtte Kommissionen imidlertid – på grundlag af yderligere undersøgelser – beslutte sig for at fremlægge et forslag på området, skal den danske regering opfordre til, at en række grundlæggende spørgsmål nøje analyseres og afklares.

Et eventuelt forslag på området vil naturligvis skulle vurderes samlet, og man har derfor fra dansk side ikke på nuværende tidspunkt fundet det hensigtsmæssigt at lægge sig fast på bestemte løsninger i relation til de mange og i ganske vidt omfang detaljerede spørgsmål af juridisk, praktisk og økonomisk karakter, som et instrument som tidligere nævnt vil give anledning til.

Den danske regering skal derfor på nuværende tidspunkt alene pege på nogle overordnede elementer, som i givet fald bør tages i betragtning:

2.1. Hvilke forbrydelser bør være omfattet af instrumentet

Den danske regering finder, at det nøje bør overvejes, om et eventuelt instrument på området bør omfatte alle former for forbrydelser.

Der vil således bl.a. kunne peges på, at den allerede vedtagne rammeafgørelse om den europæiske arrestordre ikke åbner mulighed for at udlevere personer i alle tilfælde, men er begrænset til bestemte former for alvorligere lovovertrædelser. I det omfang der ikke vil kunne ske udlevering efter rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, er det således spørgsmålet, om der over for det medlemsland, hvor den pågældende opholder sig, bør kunne stilles krav om iværksættelse af ikke-frihedsberøvende foranstaltninger. Spørgsmålet synes at have nær sammenhæng med spørgsmålet om, hvorvidt der skal foreligge samtykke fra den berørte person til iværksættelse af ikke-frihedsberøvende foranstaltninger – hvilket ifølge grønbogen bør være tilfældet.

Man skal endvidere fra dansk side pege på, at der i det fremlagte materiale ikke ses at være dokumentation for Kommissionens antagelse om, at der i medlemsstaterne sker varetægtsfængsling af udenlandske mistænkte i de tilfælde, hvor der kun er tale om en forbrydelse, der normalt vil blive straffet med bøde. Man finder derfor fra dansk side, at dette forhold bør belyses og klarlægges nærmere, idet Kommissionen på baggrund af sin antagelse konkluderer i grønbogen, at navnlig udenlandske mistænkte risikerer varetægtsfængsling ved mindre alvorlige forbrydelser. Om dette spørgsmål skal der i øvrigt henvises til det, som er anført ovenfor under punkt 1 med hensyn til behovet for en mere fyldestgørende dokumentation.

Fra dansk side finder man endvidere, at det bør klarlægges, om der er behov for, at et eventuelt instrument på området, omfatter den situation, hvor den mistænkte har samtykket i, at vedkommende, hvis vedkommende ikke møder op til domsforhandlingen, vil kunne dømmes in absentia. I det hele taget er det spørgsmålet, om der i det omfang en mistænkt – inden for rammerne af national lovgivning – vil kunne dømmes ved en udeblivelsesdom, er behov for at iværksætte ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger, som tager sigte på at sikre den pågældendes tilstedeværelse ved domsforhandlingen og domsafsigelsen. En eventuel fuldbyrdelse af den idømte

sanktion (efter domsafsigelsen) vil i øvrigt kunne ske efter andre EU-regler på området for gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige afgørelser.

Fra dansk side skal man endelig generelt opfordre til, at sammenhængen mellem et eventuelt initiativ om ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelsen og rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre nøje overvejes. Dette gælder bl.a. med hensyn til de tilfælde, hvor det (også) vil være muligt at begære en person, som ikke har efterlevet iværksatte ikke-frihedsberøvende foranstaltninger, udleveret på grundlag af en europæisk arrestordre.

2.2. Hvilke kontrolforanstaltninger bør kunne anvendes

Som Kommissionen nævner i grønbogen, findes der adskillige former for alternativer til vare-tægtsfængsling i medlemsstaterne. En pligt for medlemsstaterne til at anerkende samtlige disse alternativer af varierende karakter og formål vil efter den danske regerings opfattelse give anledning til væsentlige juridiske og praktiske problemer.

Man finder derfor fra dansk side, at et eventuelt instrument på området kun bør omfatte et begrænset antal kontrolforanstaltninger, som bør baseres på fællestræk i medlemslandenes lovgivninger. Den danske regering skal i den forbindelse gøre opmærksom på vigtigheden af, at det enkelte land ikke forpligtes til at anerkende og fuldbyrde andre former for ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger end dem, der i øvrigt anvendes efter national ret, eller til at iværksætte og håndhæve sådanne foranstaltninger i situationer, hvor der i øvrigt ikke ville være hjemmel hertil efter national ret.

Meget taler i lyset heraf for, at det er fuldbyrdelsesmyndigheden, som – i hvert fald i sidste ende – afgør, om der efter dette lands lovgivning er grundlag for at iværksætte kontrolbeføjelser. Anerkendelse og gennemførelse af ikke-frihedsberøvende foranstaltninger, der er besluttet i udstedelsesstaten, bør med andre ord alene ske efter en beslutning truffet af den kompetente myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat.

Det skal i den forbindelse understreges, at man fra dansk side ikke ønsker nogen materiel harmonisering af området for ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse.

2.3. Tidspunktet for overførelse af en kontrolforanstaltning samt kompetencefordeling ved valg af kontrolforanstaltning

Den danske regering skal særligt henlede Kommissionens opmærksomhed på, at den mistænktes tilstedeværelse ofte vil være påkrævet under en straffesags efterforskning. Fra dansk side har

man noteret sig, at dette synspunkt også blev kraftigt pointeret under det ekspertmøde, som Kommissionen afholdt i november 2004.

Fra dansk side er man af den opfattelse, at det generelt må anses for såvel ønskeligt som nødvendigt, at en person under sagens behandling opholder sig i det land, hvor efterforskningen og den efterfølgende retsforfølgning finder sted, herunder med henblik på gennemførelsen af visse efterforskningsskridt mv. Dette gælder navnlig i sager, der er af en så alvorlig karakter, at varetægtsfængsling eller fængslingssurrogater kommer på tale. Disse forhold må der efter dansk opfattelse tages højde for i et eventuelt instrument på området. Man skal i den forbindelse bl.a. også pege på, at grønbogen ikke tager stilling til, hvem der skal dække udgifterne, hvis den mistænkte under efterforskningen – måske flere gange – må overføres til udstedelsesstaten med henblik på foretagelse af eksempelvis indenretlige afhøringer eller andre efterforskningsskridt, eller til hvordan sådanne overførsler i givet fald nærmere skal foregå.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at man fra dansk side er skeptisk over for tankerne om, at den mistænkte person via en videokonference kan deltage i et retsmøde i udstedelsesstaten, selv om den pågældende rent fysisk opholder sig i fuldbyrdelsesstaten. De retssikkerhedsmæssige aspekter af en sådan ordning, bør efter dansk opfattelse overvejes meget nøje.

Det er i lyset af det anførte den danske regerings opfattelse, at afgørelsen om at overføre fuldbyrdelsen af en ikke-frihedsberøvende foranstaltning forud for domsafsigelse under alle omstændigheder bør kunne træffes på grundlag af en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, således at hensynet til den mistænktes tilstedeværelse i udstedelseslandet vil kunne indgå som et væsentligt moment i afvejningen.

2.4. Afslagsgrunde

Den danske regering kan ikke tilslutte sig Kommissionens synspunkt om, at et eventuelt instrument til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse kun i yderst begrænset omfang bør indeholde afslagsgrunde for fuldbyrdelsesmyndigheden.

Som nævnt ovenfor under punkt 2.2., finder man det fra dansk side centralt, at de enkelte lande ikke forpligtes til at anerkende og fuldbyrde andre former for ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger end dem, der i øvrigt anvendes efter national ret, eller til at iværksætte og håndhæ-

ve sådanne foranstaltninger i situationer, hvor der i øvrigt ikke ville være hjemmel hertil efter national ret.

Man er således fra dansk side bl.a. ikke tilhænger af, at der ikke skal kunne stilles krav om dobbelt strafbarhed, hvilket Kommissionen foreslår i grønbogen. Endvidere skal det nævnes, at man heller ikke fra dansk side vil kunne tilslutte sig et forslag om, at et medlemsland – i et tilfælde, hvor en mindreårig (efter landets lovgivning) – ikke efterlever en kontrolforanstaltning skulle have pligt til at varetægtsfængsle den pågældende.

2.5. Betydning af overtrædelse af en kontrolforanstaltning

Som man fra dansk side forstår grønbogen, hviler denne på en forudsætning om, at ikke kun flugtfare, men også risiko for ny kriminalitet eller påvirkning af vidner mv. (kollusionsfare), skal kunne danne grundlag for udstedelsesmyndighedens beslutning om, at en mistænkt skal undergives en ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltning forud for domsafsigelse.

Den danske regering skal hertil bemærke, at man i forbindelse med et eventuelt instrument på området alene bør fokusere på de tilfælde, hvor anvendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger har sammenhæng med risiko for flugt. Dette skyldes, at det i de tilfælde, hvor der foreligger risiko for ny kriminalitet eller påvirkning af vidner mv., i praksis ikke vil være relevant – selv over for herboende personer – at anvende fængslingsurrogater af ikke-frihedsberøvende karakter. Sådanne foranstaltninger vil således som udgangspunkt typisk ikke kunne antages at kunne tilgodese de hensyn, der ligger bag en varetægtsfængsling.

Hvad særligt angår den situation, at en ikke-frihedsberøvende foranstaltning skal kunne anvendes som alternativ til en varetægtsfængsling på grund af kollusionsfare, skal man fra dansk side desuden gøre opmærksom på de praktiske problemer, som vil være forbundet med at sikre, at en person, som ikke er frihedsberøvet, ikke kan påvirke vidner mv. Der kan i den forbindelse bl.a. rejses spørgsmål om, hvorledes fuldbyrdelsesstaten effektivt skal kunne føre kontrol med, at en person i det pågældende land ikke pr. telefon, brev, e-mail, telefax eller ved personlige møder modvirker en efterforskning i udstedelseslandet. Det er med andre ord spørgsmålet om hensynet til sagens opklaring i den nævnte situation vil kunne varetages i tilstrækkeligt omfang i fuldbyrdelsesstaten.

Den danske regering skal på den baggrund kraftigt opfordre Kommissionen til at genoverveje, om et eventuelt instrument til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger i givet fald bør omfatte samtlige de såkaldte ”klassiske risici”.

Endelig skal den danske regering – for så vidt angår de tilfælde, hvor ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger har sammenhæng med risiko for flugt – pege på, at der også her vil kunne opstå en række vanskeligheder, ikke mindst af praktisk karakter. Det forhold, at en række medlemsstater ikke har et landsdækkende folkeregistersystem, vil således bl.a. gøre det vanskeligt at finde personer, som ønsker at unddrage sig kontakt med de retshåndhævende systemer. Det må derfor efter dansk opfattelse i givet fald sikres, at kontrolforanstaltninger i praksis vil kunne håndhæves på tilstrækkelig effektiv måde, således at der ikke sker en svækkelse af de retshåndhævende myndigheders indsats mod kriminalitet begået af personer, som er hjemmehørende i andre medlemslande.

2.6. Andre spørgsmål

Den danske regering kan tilslutte sig, at der i givet fald i forbindelse med den praktiske gennemførelse af overførelse af fuldbyrdelsen af en ikke-frihedsberøvende foranstaltning til en anden medlemsstat må sikres en udveksling af alle nødvendige informationer mellem henholdsvis udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten. Samtidig må det dog også sikres, at der ikke indføres et system, som vil indebære et unødvendigt ressourceforbrug i medlemsstaterne.

Et andet spørgsmål, som efter dansk opfattelse bør overvejes nærmere er, spørgsmålet om, hvornår der tidligst kan ske anholdelse af en mistænkt, som tidligere er udeblevet fra en domsforhandling i udstedelsesstaten. Herom anføres det i grønbogen, at dette tidligst bør kunne ske et døgn, før den nye domsforhandling.

Den danske regering skal hertil bemærke, at en sådan ordning vil være – hvis ikke umulig – så endog særdeles vanskelig at overholde i praksis. En sådan kort tidsgrænse vil derfor bevirke, at en berammet domsforhandling i flere tilfælde vil risikere at blive aflyst grundet fuldbyrdelsesmyndighedens manglende anholdelse og overførelse af den mistænkte inden for fristen. Konsekvensen heraf vil – foruden en række andre ressourcemæssige konsekvenser – kunne være, at vidner mv. vil skulle indkaldes adskillige gange, før de får mulighed for at afgive forklaring i retten. Man finder derfor fra dansk side, at det i stedet for bør overvejes i et eventuelt instrument på området at fastsætte, at et tvangsmæssigt skridt, såsom anholdelse, skal ske under hensyntagen til almindelige proportionalitetsbetragtninger.

Den danske regering skal i øvrigt i tilknytning hertil pege på, at et eventuelt instrument på området, således som Kommissionen skitserer det i grønbogen, også på en række andre punkter vil have væsentlige økonomiske konsekvenser for medlemsstaterne. Det kan bl.a. nævnes, at der i grønbogen er lagt op til, at en mistænkt, som frivilligt møder op til domsforhandling, under visse betingelser skal kunne få delvis kompensation for sine rejseomkostninger mv.

Hertil kommer, at grønbogen – som nævnt ovenfor under punkt 2.3. – ikke tager stilling til, hvem der skal dække udgifterne, hvis den mistænkte under efterforskningen – måske flere gange – må overføres til udstedelsesstaten med henblik på foretagelse af eksempelvis indenretlige afhøringer eller andre efterforskningsskridt. Endelig skal man fra dansk side nævne, at synspunktet i grønbogen om, at den mistænkte selv skal afholde udgifterne ved tvangsmæssig fremstilling, formentlig ikke i praksis vil have nogen større betydning med hensyn til de omkostninger, der for medlemsstaterne vil være forbundet med ordningen.

Efter den danske regerings opfattelse bør hensigtsmæssigheden af de skitserede ordninger på den anførte baggrund overvejes nærmere, ikke mindst set i lyset af det tidligere nævnte behov for en mere fyldestgørende dokumentation for, at der på nuværende tidspunkt bør fastsættes EU-regler om gensidig anerkendelse af ikke-friheds-berøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelsen, jf. i øvrigt nærmere ovenfor under punkt 1.

/