



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 18. februar 2008
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsnr.: 2007-305-0472
Dok.: ANA41067

UDKAST

Forslag til folketingsbeslutning

om udkast til rammeafgørelse om anerkendelse af og tilsyn med betingede straffe, alternative sanktioner og betingede domme

”Folketinget meddeler sit samtykke til, at Danmark i Rådet for Den Europæiske Union medvirker til vedtagelsen af udkastet til rammeafgørelse om anerkendelse af og tilsyn med betingede straffe, alternative sanktioner og betingede domme.”

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Bemærkninger til forslaget

1. Indledning

1.1. Formålet med forslaget til folketingsbeslutning er at opnå Folketingets samtykke, jf. grundlovens § 19, stk. 1, til, at regeringen på Danmarks vegne medvirker til Rådets vedtagelse af et udkast til rammeafgørelse om anerkendelse af og tilsyn med betingede straffe, alternative sanktioner og betingede domme.

Udkastet til rammeafgørelse indeholder regler, der indebærer, at en medlemsstat kan overtage tilsynet med vilkår mv., som er fastsat f.eks. i forbindelse med en betinget dom eller prøveløsladelse i en anden medlemsstat. Udkastet til rammeafgørelse er medtaget som bilag til beslutningsforslagets bemærkninger.

Med udkastet til rammeafgørelse vil Danmark i givet fald få mulighed for på visse betingelser at anmode en anden medlemsstat om at overtage tilsynet med en person, som her i landet f.eks. er blevet idømt en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste eller som er blevet prøveløsladt efter en fængselsstraf. På samme måde vil Danmark f.eks. få mulighed for at overtage tilsynet fra en anden medlemsstat med en person, som dér er blevet idømt en betinget dom eller er blevet prøveløsladt.

1.2. Udkastet til rammeafgørelse er fremlagt under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særligt artikel 31, stk. 1, litra a og c, og artikel 34, stk. 2, litra b. Det følger af artikel 31, stk. 1, litra a og c, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager bl.a. omfatter fremme og fremskyndelse af samarbejdet om retspleje og fuldbyrdelse af afgørelser mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne og sikring af forenelighed mellem medlemsstaternes gældende regler, i det omfang det er nødvendigt for at forbedre samarbejdet. Efter artikel 34, stk. 2, litra b, kan Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Rammeafgørelser er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Rammeafgørelser har således karakter af en folkeretligt bindende forpligtelse for medlemsstaterne,

der indtræder ved Rådets vedtagelse af rammeafgørelsen. Medlemsstaterne vil være forpligtede til at sikre gennemførelsen af rammeafgørelsen i national ret, herunder om nødvendigt ved lovgivningsmæssige initiativer.

Udkastet til rammeafgørelse indeholder bestemmelser, der nødvendiggør ændringer af dansk lovgivning, for at Danmark kan tilslutte sig rammeafgørelsen, jf. pkt. 3 nedenfor. Danmarks medvirken til Rådets vedtagelse af rammeafgørelsen forudsætter derfor Folketingets forudgående samtykke, jf. grundlovens § 19, stk. 1.

På den baggrund fastholdt Danmark på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2007, hvor der blev opnået politisk enighed om udkastet til rammeafgørelse, et parlamentarisk forbehold over for udkastet til rammeafgørelse.

Det slovenske EU-formandskab sigter mod at få udkastet til rammeafgørelse vedtaget snarest muligt. Dette skal ses i lyset af, at forslag til retsakter vedrørende det politimæssige og strafferetlige samarbejde i EU, som ikke er vedtaget og offentliggjort i EU-tidende på tidspunktet for Lissabon-traktatens ikrafttræden, i givet vil bortfalde, og at sådanne forslag derfor vil skulle genfremsættes og behandles efter den nye ordning i henhold til Lissabon-traktaten. Det er fastsat i Lissabon-traktaten, at den træder i kraft den 1. januar 2009, forudsat at samtlige ratifikationsinstrumenter er deponeret, eller, hvis dette ikke er tilfældet, den første dag i den måned, der følger efter deponeringen af det sidste ratifikationsinstrument.

Særligt i forhold til Danmarks stilling kan det tilføjes, at som følge af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender vil Lissabon-traktatens ikrafttræden alt andet lige endvidere betyde, at Danmark ikke vil have mulighed for at deltage i nye retsakter vedrørende det politimæssige og strafferetlige samarbejde. Det skyldes, at Lissabon-traktaten medfører, at det nuværende mellemstatslige samarbejde på det politimæssige og strafferetlige område – som Danmark i dag deltager i – fremover vil være en del af det almindelige overstatslige samarbejde i EU, som Danmark på området for retlige og indre anliggender på grund af forbeholdet ikke deltager i.

Formålet med beslutningsforslaget er på den baggrund at gøre det muligt for Danmark at hæve det parlamentariske forbehold over for udkastet til

rammeafgørelse og medvirke til vedtagelsen heraf inden Lissabontraktatens ikrafttræden.

Det forventes, at et lovforslag med henblik på gennemførelse af udkastet til rammeafgørelse i dansk ret i givet fald vil kunne fremsættes i løbet af folketingsåret 2008-09.

Det bemærkes, at en tilsvarende fremgangsmåde med fremsættelse af forslag til folketingsbeslutning, som senere følges af lovforslag med de nødvendige lovændringer, er anvendt i forbindelse med flere tidligere rammeafgørelser, senest rammeafgørelsen om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe, jf. Folketingstidende, 2004-2005, Tillæg A, side 7650-7678.

2. Udkastet til rammeafgørelse

2.1. Det Europæiske Råd godkendte på sit møde i Tampere den 15.-16. oktober 1999 princippet om gensidig anerkendelse, der skal være hjørnestenen i det retlige samarbejde inden for EU på bl.a. det strafferetlige område. Dette blev bekræftet i Haag-programmet, som blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 5. november 2004.

Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog den 29. november 2000 i overensstemmelse med konklusionerne fra Tampere et program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager. Rådet gik i den forbindelse ind for et samarbejde med hensyn til betingede domme og prøveløsladelser (foranstaltning 23).

Med henvisning hertil fremlagde Tyskland og Frankrig den 15. januar 2007 et udkast til en rammeafgørelse om anerkendelse af og tilsyn med betingede straffe, alternative sanktioner og betingede domme.

Der blev opnået politisk enighed om udkastet til rammeafgørelse på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2007. Europa-Parlamentet har den 25. oktober 2007 afgivet udtalelse om udkastet til rammeafgørelse.

Udkastet til rammeafgørelse har løbende været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg, senest i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2007.

2.2. Udkastet til rammeafgørelse har til formål at fastsætte regler, hvorefter en medlemsstat – med henblik på at lette domfældte personers resocialisering og forbedre beskyttelsen af ofre og offentligheden – fører tilsyn med vilkår mv., som er fastsat f.eks. i forbindelse med en betinget dom eller prøveløsladelse i en anden medlemsstat.

En medlemsstat, i hvilken der er afsagt en dom (udstedelsesstaten), kan fremsende dommen til en anden medlemsstat (fuldbyrdesstaten) med henblik på anerkendelse af dommen og overtagelse af tilsynet med visse vilkår og alternative sanktioner samt med henblik på, at fuldbyrdesstaten kan træffe alle øvrige afgørelser i forbindelse med dette tilsyn mv. Fremsendelse kan alene ske til en medlemsstat, hvor den domfældte har lovligt og sædvanligt ophold, og hvortil den domfældte er vendt tilbage eller ønsker at vende tilbage. Udstedelsesstaten kan dog også efter anmodning fra den domfældte fremsende dommen til en anden medlemsstat end den, hvor den domfældte har lovligt ophold, såfremt denne anden medlemsstat har meddelt samtykke hertil.

En dom i udkastet til rammeafgørelses forstand omfatter bl.a. en frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning, hvis der på baggrund heraf eller ved en efterfølgende afgørelse er bevilget prøveløsladelse med fastsættelse af en eller flere tilsynsforanstaltninger, en betinget dom med eller uden straffastsættelse, hvor der er fastsat en eller flere tilsynsforanstaltninger, samt en såkaldt alternativ sanktion, dvs. en sanktion, som pålægger en forpligtelse eller et påbud, der ikke er en frihedsstraf, frihedsberøvende foranstaltning eller bødestraf (f.eks. en forpligtelse til at udføre samfundstjeneste).

En dom kan alene fremsendes, hvis den indeholder en eller flere nærmere angivne tilsynsforanstaltninger eller alternative sanktioner, herunder bl.a. påbud med hensyn til adfærd, opholdssted, uddannelse, arbejde mv., meldepligt, kontakt- og opholdsforbud, vilkår med hensyn til betaling af erstatning, samfundstjeneste, samarbejde med en tilsynsførende samt læge- eller afvænningsbehandling.

Den enkelte medlemsstat kan herudover angive yderligere tilsynsforanstaltninger mv., som den accepterer at føre tilsyn med. Hermed kan der

bl.a. tages hensyn til særlige forhold som f.eks. et allerede eksisterende samarbejde mellem nabostater.

2.3. Fuldbyrdsesstaten er som udgangspunkt forpligtet til at anerkende dommen og omgående træffe alle nødvendige foranstaltninger til at føre tilsyn med tilsynsforanstaltningerne og de alternative sanktioner.

Hvis arten eller varigheden af tilsynsforanstaltningerne mv. eller varigheden af prøvetiden er uforenelig med fuldbyrdsesstatens lovgivning, er der mulighed for at tilpasse disse i overensstemmelse med reglerne i fuldbyrdsesstaten. De tilpassede vilkår mv. eller den tilpassede prøvetidslængde skal ligge så tæt som muligt på det, der er fastsat i domsstaten, og må ikke indebære en skærpelse i forhold hertil.

Fuldbyrdsesstaten kan ikke stille krav om dobbelt strafbarhed (dvs. at den lovovertrædelse, som dommen vedrører, skal være strafbar i både udstedelsesstaten og fuldbyrdsesstaten) med hensyn til visse nærmere anførte forbrydelser svarende til dem, der er indeholdt i den såkaldte positiv-liste i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, f.eks. terrorisme og menneskehandel. Medlemsstaterne kan dog i forbindelse med vedtagelsen af rammeafgørelsen eller senere erklære, at de ikke vil anvende denne positiv-liste (og dermed vil stille krav om dobbelt strafbarhed).

Fuldbyrdsesstaten kan dog benytte sig af en række grunde til at afslå at anerkende dommen og overtage tilsynet med tilsynsforanstaltningerne mv. Afslagsgrundene svarer i vidt omfang til de afslagsgrunde, der findes i andre rammeafgørelser inden for det strafferetlige samarbejde. Afslagsgrundene vedrører bl.a. tilfælde, hvor straffen er forældet, eller hvor den domfældte på grund af sin unge alder ikke kan gøres strafferetligt ansvarlig i fuldbyrdsesstaten.

2.4. Fuldbyrdsesstatens lovgivning finder anvendelse på tilsynet med og anvendelsen af tilsynsforanstaltninger og alternative sanktioner.

Det er som udgangspunkt fuldbyrdsesstaten, der ved anvendelse af egen national lovgivning træffer alle afgørelser i forbindelse med tilsynet med den dømte. Det gælder navnlig ændring af de forpligtelser eller påbud, der er knyttet til tilsynsforanstaltningerne mv., ændring af varigheden af prøvetiden, tilbagekaldelse af strafudsættelsen og fastsættelse af

en frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning ved overtrædelse af vilkårene mv.

Medlemsstaterne kan dog i forbindelse med vedtagelsen af rammeafgørelsen eller senere erklære, at de som fuldbyrdelsesstat ikke ønsker at træffe eventuelle efterfølgende afgørelser vedrørende tilbagekaldelse af strafudsættelsen eller fastsættelse af en frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning i nærmere angivne kategorier af sager, f.eks. for så vidt angår sager vedrørende betingede domme uden straffastsættelse og sager, hvor der ikke er dobbelt strafbarhed.

Fuldbyrdelsesstaten skal underrette udstedelsesstaten om enhver afgørelse, der træffes med hensyn til tilbagekaldelse af strafudsættelsen, fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning samt ændring eller ophævelse af tilsynsforanstaltningerne eller den alternative sanktion.

Udstedelsesstaten skal tilsvarende underrette fuldbyrdelsesstaten om ethvert forhold eller enhver oplysning, som efter udstedelsesstatens opfattelse kan føre til tilbagekaldelse af strafudsættelsen, fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning eller ændring af tilsynsforanstaltningerne eller den alternative sanktion.

Både udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten har ret til at bevilge amnesti eller benådning.

2.5. Udkastet til rammeafgørelse indeholder herudover bestemmelser bl.a. om rammeafgørelsens formål og anvendelsesområde, om pligt til at respektere grundlæggende rettigheder, om hvilke myndigheder der kan udpeges som kompetente myndigheder i henholdsvis udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten, om proceduren for fremsendelse af dommen mv., om fuldbyrdelsesstatens afgørelse om at anerkende dommen og frister herfor, om høring mellem de kompetente myndigheder, om sprog, omkostninger, forholdet til andre aftaler og ordninger, gennemførelse og ikrafttræden.

3. Lovgivningsmæssige konsekvenser af udkastet til rammeafgørelse

3.1. Gældende dansk ret

Efter dansk ret er der ikke i dag mulighed for at anerkende betingede domme mv. afsagt i eller afgørelser om prøveløsladelse truffet i et andet land med henblik på at overtage tilsynet med dertil knyttede tilsynsforanstaltninger mv. Det bemærkes herved, at Danmark ikke har tiltrådt Europarådets konvention af 30. november 1964 om tilsyn med betinget dømte og betinget løsladte lovovertrædere. Konventionen er alene tiltrådt af 12 EU-medlemsstater.

I nordisk regi er der dog mulighed for at overføre tilsynet med betinget dømte og prøveløsladte i henhold til lov nr. 214 af 31. maj 1963 om samarbejde mellem Finland, Island, Norge og Sverige angående fuldbyrdelse af straf mv. med senere ændringer (den nordiske straffuldbyrdelseslov).

Efter reglerne i lovens kapitel 3 kan der her i landet anordnes tilsyn med personer, der i henhold til en betinget dom eller en dom til samfundstjeneste afsagt i Finland, Island, Norge eller Sverige skal undergives tilsyn.

I så fald finder straffelovens regler om betingede domme tilsvarende anvendelse. Træffer retten bestemmelse om fuldbyrdelse af en straf, der er fastsat i den betingede dom eller i dommen til samfundstjeneste, skal denne omsættes til en fængselsstraf af samme varighed. Såfremt omstændighederne taler derfor, kan anklagemyndigheden eller retten overlade til vedkommende myndighed i domslandet at træffe afgørelse i sager, hvor der er spørgsmål om ændring af en betinget dom eller en dom til samfundstjeneste.

Tilsyn og andre foranstaltninger, der er truffet bestemmelse om ved betinget dom, der er afsagt her i landet, kan iværksættes i Finland, Island, Norge eller Sverige. Er tilsynet med en betinget dømt overført til myndighederne i Finland, Island, Norge eller Sverige, finder straffelovens regler om betingede domme kun anvendelse, såfremt den pågældende her i landet dømmes for strafbart forhold, eller myndighederne i et af de nævnte lande overlader det til en dansk domstol at træffe afgørelse om ændring af den betingede dom. Såfremt myndighederne i det land, hvortil tilsynet er overført, træffer bestemmelse om forlængelse af prøvetiden eller om ændring af andre vilkår fastsat i dommen, har dette også virkning her i landet.

Lovens kapitel 4 indeholder tilsvarende regler, hvorefter personer, der er prøveløsladt efter udståelse af fængselsstraf mv. i Finland, Island, Norge eller Sverige, kan undergives tilsyn her i landet, og personer, der her i

landet prøveløslades efter udståelse af fængselsstraf, kan undergives tilsyn i Finland, Island, Norge eller Sverige.

3.2. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Hvis udkastet til rammeafgørelse gennemføres i dansk ret, vil Danmark i givet fald få mulighed for på visse betingelser at anmode en anden medlemsstat om at overtage tilsynet med en person, som her i landet f.eks. er blevet idømt en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste eller som er blevet prøveløsladt efter en fængselsstraf. På samme måde vil Danmark f.eks. få mulighed for at overtage tilsynet fra en anden medlemsstat med en person, som dér er blevet idømt en betinget dom eller er blevet prøveløsladt.

Som anført i pkt. 3.1. ovenfor er der efter gældende ret – når der bortses fra det nordiske samarbejde vedrørende tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte – ikke mulighed for at anerkende domme mv. afsagt i et andet land med henblik på at overtage tilsynet med dertil knyttede tilsynsforanstaltninger mv.

En gennemførelse af udkastet til rammeafgørelse vil derfor kræve lovgivning med henblik på at indføre regler om anerkendelse af domme mv. afsagt i en anden medlemsstat med henblik på at overtage tilsynet med dertil knyttede tilsynsforanstaltninger mv.

Udkastet til rammeafgørelse er i vidt omfang opbygget efter samme model som de øvrige rammeafgørelser om gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af endelige strafferetlige afgørelser.

Flere af disse rammeafgørelser er gennemført i dansk ret ved lov nr. 1434 af 22. december 2004 om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union. Udkastet til rammeafgørelse vil således f.eks. kunne gennemføres ved i denne lov (f.eks. i et særligt kapitel) at indsætte nye regler om anerkendelse af betingede domme mv. afsagt i og afgørelser om prøveløsladelse truffet i en anden medlemsstat med henblik på at overtage tilsynet med dertil knyttede tilsynsforanstaltninger mv.

Et sådant kapitel vil i givet fald skulle indeholde en forpligtelse for danske myndigheder til at anerkende betingede domme mv. afsagt i og afgørelser om prøveløsladelse truffet i andre medlemsstater med henblik på at overtage tilsynet med dertil knyttede tilsynsforanstaltninger og alternati-

ve sanktioner. Derudover ville kapitlet bl.a. skulle indeholde bestemmelser vedrørende spørgsmålet om dobbelt strafbarhed, tilpasning af tilsynsforanstaltninger og alternative sanktioner samt afslagsgrunde.

Det vil endvidere være nødvendigt at ændre reglerne i lovens kapitel 12 (om behandling af anmodninger om fuldbyrdelse af endelige strafferetlige afgørelser) med henblik på at gennemføre procedurereglerne i udkastet til rammeafgørelse.

Endelig vil der være behov for at ændre reglerne i lovens kapitel 13 (om fremsættelse af anmodninger om fuldbyrdelse af straffeafgørelser til en anden medlemsstat) med henblik på at skabe mulighed for, at danske myndigheder kan anmode andre medlemsstater om at anerkende betingede domme mv. afsagt i og afgørelser om prøveløsladelse truffet i Danmark med henblik på at overtage tilsynet med dertil knyttede tilsynsforanstaltninger mv.

For så vidt angår det nordiske samarbejde vedrørende tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte (jf. reglerne i den nordiske straffuldbyrdelseslov) bemærkes, at det følger af udkastet til rammeafgørelse, at medlemsstaterne fortsat kan anvende eksisterende aftaler eller ordninger, hvis disse giver mulighed for at udvide eller udbygge rammeafgørelsens mål og bidrager til yderligere at forenkle eller lette procedurerne for tilsynet med tilsynsforanstaltninger og alternative sanktioner.

Efter § 1, stk. 3, i den ovennævnte lov om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union finder den ikke anvendelse på afgørelser, der er omfattet af den nordiske straffuldbyrdelseslov, i det omfang de særlige bestemmelser om fuldbyrdelse af straf mv. mellem de nordiske lande giver mere vidtgående adgang til fuldbyrdelse.