



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 20. februar 2012
Kontor: EU-formandskabssekretariatet
Sagsbeh: Anne Høgenhaven Simony
Sagsnr.: 2011-304-0034
Dok.: 349278

Høringssvar fra den danske regering vedrørende Kommissionens Grøn bog om styrkelse af den gensidige tillid inden for det europæiske retlige område – en grøn bog om anvendelse af EU-lovgivningen om frihedsberøvelse på det strafferetlige område (KOM (2011) 327)

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 i Danmark.

På baggrund af bl.a. de indkomne høringssvar skal regeringen herved afgive følgende bemærkninger til de i grønbogen stillede spørgsmål:

Ad spørgsmål 1: Inden retssagen: Hvilke alternativer til varetægtsfængsling findes der, som ikke indebærer frihedsberøvelse? Virker de? Kunne der på EU-plan tilskyndes til brug af alternativer til varetægtsfængsling? I bekræftende fald, hvordan?

Det følger af retsplejelovens § 765, stk. 1 og 2, at retten med sigtedes samtykke kan iværksætte en række foranstaltninger i stedet for varetægtsfængsling, hvis betingelserne for varetægtsfængsling i øvrigt er opfyldt, og varetægtsfængslingens øjemed kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger (varetægtssurrogat).

Retten kan i den forbindelse bl.a. bestemme, at den sigtede i stedet for varetægtsfængsling skal 1) undergive sig et af retten fastsat tilsyn, 2) overholde særlige bestemmelser vedrørende opholdssted, arbejde, anvendelse af fritid og samkvem med bestemte personer, 3) tage ophold i egnet hjem eller institutioner, 4) undergive sig psykiatrisk behandling eller afvænningsbehandling, 5) give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunk-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

ter, 6) hos politiet deponere pas eller andre legitimationspapirer, eller 7) stille en af retten fastsat økonomisk sikkerhed for sin tilstedeværelse ved retsmøde og ved fuldbyrdelse af en eventuel dom.

Den i retsplejelovens § 765, stk. 2, anførte liste af varetægtssurrogater er ikke udtømmende, og retten kan således beslutte at iværksætte andre foranstaltninger end de anførte i stedet for varetægtsfængsling.

Der er ikke foretaget generelle undersøgelser af anvendelsen af varetægtssurrogater i Danmark, og der foreligger således ikke oplysninger om omfanget af anvendelsen heraf. Det bemærkes imidlertid, at unge under 18 år som altovervejende hovedregel undergives varetægtssurrogat i egnet hjem eller institution, jf. retsplejelovens § 765, stk. 2, nr. 3, og at psykisk syge normalt vil blive undergivet psykiatrisk behandling mv., jf. retsplejelovens § 765, stk. 2, nr. 4.

Det er vurderingen, at retsplejelovens regler om varetægtssurrogater fungerer hensigtsmæssigt som mulige alternativer til varetægtsfængsling. Det er således ikke den danske regerings opfattelse, at der – i lyset af subsidiaritetsprincippet – generelt er behov for tilskyndelse fra EU's side om øget anvendelse af national lovgivning om varetægtssurrogater udover de tilfælde, som det har været hensigten nærmere at regulere ved Rådets rammeafgørelse 2009/829/RIA af 23. oktober 2009 om gensidig anerkendelse på afgørelser om tilsynsforanstaltninger som et alternativ til varetægtsfængsling.

Det bemærkes i den forbindelse, at formålet med den pågældende rammeafgørelse bl.a. er særligt at fremme anvendelsen af ikke-frihedsberøvende foranstaltninger for personer, der ikke har bopæl i den medlemsstat, hvor en retssag finder sted, jf. rammeafgørelsens artikel 2, stk. 1, litra b.

Ad spørgsmål 2: Efter retssagen: Hvad er de vigtigste alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse (såsom samfundstjeneste eller prøvetid) i Deres retssystem? Virker de? Kunne der på EU-plan tilskyndes til brug af prøvetid og andre alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse? I bekræftende fald hvordan?

Der er i Danmark mulighed for at anvende en række alternative foranstaltninger til frihedsstraf:

Betingede domme:

Retten kan efter den danske straffelov idømme en betinget dom. Det kan i dommen bestemmes, at spørgsmålet om straffastsættelsen udsættes og bortfalder efter en prøvetid. Hvor der fastsættes en straf, kan fuldbyrdelsen udsættes og bortfalde efter udløbet af en prøvetid.

Retten kan bestemme, at en betinget dom skal tilknyttes vilkår, eksempler herpå er, at den dømte undergives tilsyn, at den dømte skal overholde særlige bestemmelser vedrørende opholdssted, arbejde, uddannelse m.v., at den dømte tager ophold i egnet hjem eller institution, at den dømte afholder sig fra misbrug af alkohol, narkotika eller lignende medikamenter, at den dømte underkaster sig afvænningsbehandling for misbrug af alkohol eller narkotika, eller at den dømte underkaster sig psykiatrisk behandling.

Hvis en betinget dom med vilkår som beskrevet ovenfor ikke findes tilstrækkelig, kan retten, hvis tiltalte findes egnet hertil, afsige en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste. Som vilkår for udsættelsen af fængselsstraffen bestemmes i så fald, at den dømte skal udføre ulønnet samfundstjeneste i mindst 30 og højst 240 timer. Den dømte undergives tilsyn af Kriminalforsorgen i prøvetiden.

Særligt i forhold til personer, der har kørt bil i spirituspåvirket tilstand, er der mulighed for at idømme en betinget dom med vilkår om, at den dømte underkaster sig en struktureret, kontrolleret alkoholbehandling af mindst et års varighed.

I 1997 blev der etableret en forsøgsordning med en øget behandlingsindsats over for sædelighedsdømte. Ordningen, der blev gjort permanent fra 2001, består dels af en behandlingsordning, dels af en visitationsordning. I behandlingsordningen kan den dømte i stedet for en ubetinget fængselsstraf få en betinget dom med vilkår om psykiatrisk/sexologisk behandling i to år, forudsat at forholdet ikke omfatter vold eller ulovlig tvang, og at den pågældende ellers ville være idømt en kortere fængselsstraf. Behandlingen bliver udført i det almene sundhedssystem i et landsdækkende behandlingsnetværk bestående af tre ambulante klinikker.

Ungdomssanktioner:

Særligt for unge under 18 år er der mulighed for at idømme en ungdomssanktion. Ungdomssanktionen er et alternativ til traditionel ubetinget fængselsstraf for unge, som begår alvorlig kriminalitet. Der er tale om en

dom til en toårig struktureret og kontrolleret socialpædagogisk behandling. Forløbet består af en række forskellige faser, som alle er under tilsyn af de kommunale myndigheder.

For at styrke de sociale myndigheders indsats over for ungdomssanktionsdømte unge, skal der i de unges handleplaner opstilles mål og delmål for uddannelse og beskæftigelse. Alle unge, som idømmes en ungdomssanktion, skal have tilknyttet en koordinator. Denne koordinator, der skal være tilknyttet under hele forløbet, skal være den unges kontaktperson og sikre sammenhæng mellem de forskellige faser i behandlingsforløbet.

Administrative foranstaltninger:

I tilknytning til at retten har truffet afgørelse om en ubetinget frihedsstraf, kan Kriminalforsorgen træffe (administrativ) beslutning om alternative foranstaltninger.

Der kan efter straffuldbyrdslovens § 78 træffes afgørelse om, at den dømte midlertidigt eller for hele eller resten af straftiden anbringes på hospital, i familiepleje, i egnet hjem eller institution. Forudsætningen herfor er, at den dømte vurderes at have behov for særlig behandling eller pleje, som i væsentlig grad kan tilgodeses i den pågældende institution mv., at der på grund af den dømtes alder, helbredstilstand eller andre særlige omstændigheder er særlige grunde til ikke at anbringe eller beholde den dømte i fængsel eller arresthus, og at afgørende hensyn til retshåndhævelsen ikke taler imod anbringelse uden for fængsel og arresthus. Anbringelse kan ske såvel i private som i offentlige institutioner og hjem, herunder kriminalforsorgens egne institutioner (pensioner). Dømte, der er under 18 år, anbringes uden for fængsel eller arresthus, medmindre afgørende hensyn til retshåndhævelsen taler imod sådan anbringelse.

Der kan endvidere træffes afgørelse om udståelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol, jf. straffuldbyrdslovens § 78 a. En række forskellige betingelser skal være opfyldt, før der kan træffes bestemmelse om afsoning på denne måde, herunder navnlig at fængselsstraffen ikke er længere end 5 måneder, og at den pågældende har en passende bolig og et beskæftigelsesforhold.

Der kan endvidere træffes afgørelse om løsladelse på prøve på vilkår af ulønnet samfundstjeneste, når halvdelen af straffen, dog mindst 2 måneder,

er udstået i henhold til straffelovens § 40 a. Løsladelse efter denne bestemmelse forudsætter, at retshåndhævelsen ikke taler imod det, og at den dømtes forhold taler derfor.

Endelig er der mulighed for prøveløsladelse, når 2/3-dele af straffen, dog mindst 2 måneder, er udstået, jf. straffelovens § 38, stk. 1. Når særlige omstændigheder taler herfor, og den dømte har udstået halvdelen af straffen, dog mindst to måneder, er der endvidere mulighed for løsladelse tidligere, jf. straffelovens § 38, stk. 2.

Det kriminalpræventive udbytte af alternativer til frihedsstraf:

I nylig forskning behandles spørgsmålet om den kriminalpræventive effekt af henholdsvis afsoning med elektronisk fodlænke i hjemmet og idømmelsen af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste.

I en undersøgelse fra Justitsministeriets Forskningskontor i 2011 undersøges, hvorvidt afsoning med elektronisk fodlænke i hjemmet har en kriminalpræventiv effekt, for så vidt angår færdselslovsovertrædere og unge under 25 år.¹ Undersøgelsen finder en tendens til mindre recidiv blandt de færdselslovsovertrædere, der har afsonet i hjemmet, men altså ikke en klar, signifikant mindskning af recidivet. For de unge under 25 år viser undersøgelsen derimod, at en afsoning i hjemmet mindsker recidivrisikoen. Evalueringen påviser en effekt i forhold til såvel den generelle recidivrisiko som risikoen for at begå grovere kriminalitet og omfanget af nye domme. I evalueringen, der også indeholder en spørgeskema- og en interviewundersøgelse foretaget blandt personer, der afsoner med elektronisk fodlænke i hjemmet, peges på betydningen af, at den dømte kan bibeholde sit arbejde/uddannelsesforløb og kontakt med familien og samtidig undgå de negative påvirkninger, der kan være i et fængselsmiljø.

Afsoning med elektronisk fodlænke ses også at have en betydning for de straffede personers fremtidige arbejdsliv. En analyse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed viser, at afsoning med fodlænke i stedet for fængsel betyder, at den dømte efterfølgende er markant bedre til at holde sig i beskæftigelse, samt at afhængigheden af offentlig forsørgelse tilsvarende er mindre.²

¹ Tanja Tambour Jørgensen: *Afsoning i hjemmet - En effektevaluering af fodlænkeordningen*. 2011

² Lars Højsgaard Andersen & Signe Hald Andersen: *Losing the stigma of incarceration: Does serving a sentence with electronic monitoring causally improve post-release labor market outcomes?* Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2012

En undersøgelse foretaget af Rockwool Fonden i 2012 finder, at der ikke er signifikant forskel i recidivrisikoen for dem, der er idømt samfundstjeneste, sammenlignet med personer der har afsonet en fængselsstraf.³ Dog ses et lavere recidiv i løbet af det første år efter endt afsoning blandt personer, der dømmes for vold og mindre alvorlig kriminalitet, såsom tyveri, og som idømmes samfundstjeneste i stedet for fængsel.

I 2011 undersøgte Justitsministeriets Forskningskontor, hvorvidt lovovertrædere, der er vurderet egnet til samfundstjeneste, har en højere sandsynlighed for at falde tilbage til ny kriminalitet afhængigt af, om de reelt er blevet idømt en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, eller om retten i stedet har valgt at idømme dem en ubetinget fængselsstraf.⁴ Denne undersøgelse viser, at der generelt ses en tendens i retning af mindre recidiv efter samfundstjeneste, men altså ikke en statistisk signifikant forskel. Desuden konkluderes på baggrund af en analyse med alene den del af undersøgelsespopulationen, der er dømt for lovbrud inden for varsomhedsområdet (røveri, vold, narkotikaforbrydelser og seksualforbrydelser), at der er signifikant mindre risiko for tilbagefald til ny kriminalitet efter en dom til samfundstjeneste end efter en ubetinget frihedsstraf.

Der er også tidligere gennemført en dansk effektevaluering af samfundstjenesteordningen. I en ph.d.-afhandling fra 2007 konkluderes, at personer idømt samfundstjeneste har det samme eller et lavere recidiv i forhold til sammenlignelige personer idømt en fængselsstraf.⁵ Unge, der er dømt for færdselslovovertrædelser, samt arbejdsløse, der er dømt for voldsforbrydelser, viste sig at have et lavere recidiv efter samfundstjeneste end efter en fængselsstraf. For øvrige persongrupper var samfundstjenesteordningen ikke associeret med et signifikant mindsket recidiv.

For så vidt angår fremtiden på arbejdsmarkedet, viser en analyse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed, at personer, idømt samfundstjeneste i stedet for fængsel, i gennemsnit har en højere indkomst, og at deres afhængighed af offentlige ydelser er mindre. Dette gælder særligt personer, som enten er dømt for spirituskørsel eller voldskriminalitet.⁶

³ Signe Hald Andersen: *Serving time or serving the community? Exploiting a policy reform to assess the causal effects of community service on income, social benefit dependency and recidivism*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2012

⁴ Christian Klement: *Samfundstjeneste. En effektevaluering*. 2011

⁵ Susanne Clausen: *Samfundstjeneste – Virker det?* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2007

⁶ Signe Hald Andersen: *Serving time or serving the community? Exploiting a policy reform to assess the causal effects of community service on income, social benefit dependency and recidivism*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2012.

Ungdomssanktionen er ligeledes blevet effektevalueret.⁷ En undersøgelse fra Justitsministeriets Forskningskontor fra 2009 viser ikke en generel kriminalpræventiv effekt af ungdomssanktionen til sammenligning med ubetingede fængselsstraffe. Dog ses et lavere recidiv for de ungdomssanktionsdømte efter fase 1 i sanktionen samt efter sanktionens ophør, for så vidt angår recidiv til frihedsstraf. Den kriminalpræventive effekt af ungdomssanktionen skal evalueres igen i 2013.

Ad spørgsmål 3: Hvordan mener De, forholdene under frihedsberøvelsen kan have konsekvenser for, om den europæiske arrestordre fungerer efter hensigten? Og hvad med rammeafgørelsen om overførelse af fængselsindsatte?

Den europæiske arrestordre:

Det følger af Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre, at det som udgangspunkt ikke er muligt at afslå udlevering af en person, hvor udleveringsbetingelserne er opfyldt, under henvisning til forhold, der knytter sig til f.eks. forholdene under den kommende frihedsberøvelse i modtagerstaten.

Det fremgår imidlertid af rammeafgørelsens præambelbetragtning nr. 13, at personer ikke må overføres, udsendes eller udleveres til en stat, hvor der er alvorlig risiko for, at de vil blive udsat for dødsstraf, tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Betragtningen er gengivet i den danske udleveringslovs § 10 h, stk. 2, hvorefter der ikke kan ske udlevering, hvis der er fare for, at den pågældende efter udleveringen vil blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Spørgsmålet om forhold, der knytter sig til frihedsberøvelsen i modtagerstaten, f.eks. forhold under frihedsberøvelsen, adgang til domstolsprøvelse af grundlaget for varetægtsfængslingen eller den tidsmæssige udstrækning af varetægtsfængslingen, vil således principielt set kunne inddrages i vurderingen af, om en udlevering på baggrund af en europæisk arrestordre kan finde sted.

En nærmere vurdering af, om udlevering er udelukket på baggrund af § 10 h, stk. 2, vil herefter bl.a. skulle ske på baggrund af en vurdering af Den

⁷ Susanne Clausen & Britta Kyvsgaard: *Ungdomssanktionen. En effektevaluering*. 2009.

Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, der knytter sig til bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, 5 og 6.

Endvidere følger det af rammeafgørelsens artikel 23, stk. 4, at en overgivelse undtagelsesvis kan 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. Sådanne forhold vil principielt set ligeledes kunne knytte sig til spørgsmålet om frihedsberøvelsen i modtagerstaten. Bestemmelsen er gennemført i udleveringslovens § 10 i.

Den danske regering er ikke bekendt med udleveringssager, hvor der i forbindelse med domstolsprøvelse af det danske Justitsministeriums beslutninger om udlevering på baggrund af en europæisk arrestordre er sket afslag på eller udsættelse af udlevering under henvisning til de nævnte bestemmelser, herunder under henvisning til forhold, der knytter sig til den forventede frihedsberøvelse i modtagerstaten.

Rammeafgørelsen om overførsel af indsatte:

Rådets rammeafgørelse af 27. november 2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union har til hensigt at sikre, at domme om fængselsstraf eller andre frihedsberøvende foranstaltninger gensidigt anerkendes og fuldbyrdes medlemsstaterne imellem med henblik på at lette den domfældtes sociale rehabilitering.

Overførelse af domfældte til deres hjemland eller det land, som den domfældte har andre tætte forbindelser til, har ifølge rammeafgørelsen i første række til formål at sikre de bedste muligheder for resocialisering af de dømte personer og bygger således på humanitære overvejelser. Den kompetente myndighed i udstedelsesstaten bør – for at lette den domfældtes sociale rehabilitering – tage hensyn til forskellige elementer som f.eks. personens tilknytning til fuldbyrdelsesstaten, om den pågældende betragter den som sit familiemæssige, sproglige, kulturelle, sociale eller økonomiske centrum, og om den pågældende har anden tilknytning til fuldbyrdelsesstaten.

Kommissionen angiver bl.a. i grønbogen, at en videre adgang til oplysninger om fængselsforholdene og de strafferetlige systemer i andre stater vil gøre det muligt for udstedelsesstaterne at tage alle relevante faktorer i betragtning, inden de tager initiativ til en overførsel.

Princippet om gensidig anerkendelse forudsætter, at medlemsstaterne har tillid til hinandens strafferetlige systemer. Denne tillid baserer sig først og fremmest på en fælles tilslutning til principperne om frihed, demokrati, respekt for menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder og de grundlæggende retsstatsprincipper. Med henblik på at sikre et effektivt samarbejde, er det nødvendigt at have en tæt og tillidsfuld kontakt mellem praktikerne og institutionerne i de forskellige medlemsstater såvel som velfungerende kommunikationskanaler. Det er også vigtigt med en grundlæggende viden om hinandens retssystemer og institutioner. Uformelt samarbejde mellem myndigheder og personlige møder mellem kollegaer kan f.eks. medvirke til at styrke det grænseoverskridende samarbejde betydeligt, da det giver et bedre kendskab til medlemsstaternes forhold og systemer.

Det er i øvrigt den danske regerings opfattelse, at en hurtig og effektiv overførelse af domfældte til afsoning i deres hjemlande øger muligheden for en succesfuld rehabilitering. Samtidig er det regeringens opfattelse, at realiseringen af det grundlæggende mål med rammeafgørelsen – effektiv rehabilitering af den domfældte – forudsætter, at medlemsstaterne på nationalt plan løbende er opmærksomme på rehabiliteringsindsatsen i fængslerne.

Ad spørgsmål 4: Der er en forpligtelse til at løslade en tiltalt, medmindre der er tungtvejende grunde til fortsat at varetægtsfængsle den pågældende. Hvordan anvendes dette princip i Deres retssystem?

Det kan generelt oplyses, at de materielle betingelser for brug af varetægtsfængsling i forbindelse med strafferetlig forfølgning findes i retsplejelovens § 762.

Det følger af retsplejelovens § 762, stk. 1, at en sigtet kan varetægtsfængsles, når der er begrundet mistanke om, at vedkommende har begået en lovovertrædelse, som er undergivet offentlig påtale, såfremt lovovertrædelsen efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. Det kræves endvidere, at der er bestemte grunde til at antage, at 1) den sigtede vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen, 2) den sigtede på fri fod vil begå nye lovovertrædelser eller 3) den sigtede vil vanskeliggøre forfølgningen af sagen, navnlig ved at fjerne spor eller advare eller påvirke andre.

Endvidere kan der efter bestemmelsen i retsplejelovens § 762, stk. 2, ske varetægtsfængsling, når hensynet til retshåndhævelsen kræver det (retshåndhævelsesarrest), såfremt der foreligger en særligt bestyrket mistanke om, at vedkommende 1) har begået 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) har gjort sig skyldig i en overtrædelse af en række nærmere angivne straffelovsbestemmelser, såfremt lovovertrædelsen 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.

Det følger endvidere af retsplejelovens § 762, stk. 3, at varetægtsfængslingen skal være proportional, således at varetægtsfængslingen ikke kan anvendes, 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. Varetægtsfængsling kan i den forbindelse aldrig anvendes, hvis lovovertrædelsen kan ventes at ville medføre straf af bøde eller fængsel i højst 30 dage.

Der vil således i hvert tilfælde, hvor varetægtsfængsling ønskes anvendt, blive foretaget en konkret proportionalitetsafvejning i overensstemmelse med det ovenfor anførte. Endvidere vil proportionalitetsafvejningen bl.a. indebære, at det ved afgørelsen om fortsat varetægtsfængsling vil indgå, hvor længe den pågældende allerede har været varetægtsfængslet, idet varetægtsperioden ikke må overstige varigheden af den forventede fængselsstraf.

Det beror i øvrigt på en konkret vurdering af sagens samlede omstændigheder, om der i en konkret straffesag er grundlag for fortsat varetægtsfængsling.

Det fremgår endvidere af retsplejelovens § 764, stk. 1, at retten afgør, om sigtede skal varetægtsfængsles efter anmodning fra anklagemyndigheden, og at anmodning om fortsat varetægtsfængsling skal fremsættes skriftligt over for retten. Anmodningen skal angive fængslingsbestemmelserne, de faktiske omstændigheder, hvorpå anmodningen støttes, og de væsentligste efterforskningsskridt mv., som forventes foretaget.

Det følger endvidere af retsplejelovens § 764, stk. 4, at rettens kendelse om varetægtsfængsling ved fængsling efter § 762, stk. 1, nr. 3, indtil efterforskningen er afsluttet, bl.a. skal indeholde angivelse af de væsentligste

efterforskningsskridt mv., som forventes foretaget inden for fristen for varetægtsfængslingen.

Det bemærkes, at den danske anklagemyndighed løbende er opmærksom på, om grundlaget for fortsat varetægtsfængsling i en straffesag er til stede, jf. også retsplejelovens § 96, stk. 2, om anklagemyndighedens objektivitetsprincip, hvorefter anklagemyndigheden ikke blot skal påse, at strafskyldige drages til ansvar, men også at forfølgningen af uskyldige ikke finder sted. I det omfang grundlaget for frihedsberøvelsen ikke længere kan antages at være til stede, vil anklagemyndigheden derfor ikke fremsætte begæring om fortsat varetægtsfængsling.

Ad spørgsmål 5: Forskellig praksis i medlemsstaterne med hensyn til reglerne om a) den længst mulige periode, hvor der i henhold til loven kan ske varetægtsfængsling, og b) hyppigheden af prøvelsen af varetægtsfængsling kan udgøre en hindring for gensidig tillid. Hvad er Deres syn herpå? Hvordan kan man bedst reducere unødvendig varetægtsfængsling?

For så vidt angår spørgsmålet om regler vedrørende den maksimalt mulige varetægtsfængsling, kan der peges på, at den danske rigsadvokat siden 1997 har administreret en indberetningsordning vedrørende langvarige varetægtsfængslinger. Indberetningsordningen har til formål overordnet at sikre, at varetægtsfængslinger bliver af så kort varighed som muligt og danner endvidere grundlag for de årlige redegørelser til Justitsministeriet om udviklingen i anvendelsen af langvarige varetægtsfængslinger, som Rigsadvokaten har udarbejdet siden 2004. De årlige redegørelser oversendes ved Justitsministeriets foranstaltning til Folketingets Retsudvalg.

Lov nr. 493 af 17. juni 2008 om ændring af retsplejeloven (Begrænsning af langvarige sigtelser og varetægtsfængslinger), der trådte i kraft den 1. juli 2008, medførte en række ændringer i retsplejelovens regler med henblik på at begrænse langvarige varetægtsfængslinger i straffesager og generelt bidrage til en hurtigere behandling af straffesager.

Loven bygger på Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1492/2007 om begrænsning af langvarige sigtelser og varetægtsfængslinger. I betænkningen foreslog et flertal af udvalgets medlemmer bl.a., at der blev fastsat fravigelige øvre grænser for den tidsmæssige udstrækning af varetægtsfængslinger.

På baggrund heraf blev der i retsplejelovens § 768 a fastsat frister for varetægtsfængslingers varighed. Det følger således af § 768 a, stk. 1, at varetægtsfængsling ikke – medmindre retten finder, at der foreligger særlige omstændigheder – må overstige et sammenhængende tidsrum på 1) 6 måneder, når sigtelsen angår en lovovertrædelse, som efter loven ikke kan medføre fængsel i 6 år, eller 2) 1 år, når sigtelsen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller derover. Er arrestanten under 18 år, er fristerne for varetægtsfængsling henholdsvis 4 måneder og 8 måneder og kan kun fraviges, hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, jf. § 768 a, stk. 2.

Det følger i den forbindelse endvidere af retsplejelovens § 764, stk. 4, 4. pkt., at der i kendelser om varetægtsfængsling, hvorved fængslingen opretholdes ud over de anførte frister i § 768 a, stk. 1 og 2, skal ske angivelse af de særlige omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at fortsat fængsling er påkrævet.

For så vidt angår spørgsmålet om adgangen til løbende prøvelse af grundlaget for varetægtsfængslingen, følger det af retsplejelovens § 767, at fristen for varetægtsfængslingen skal være så kort som muligt og ikke må overstige 4 uger. Det følger endvidere af reglerne, at fristen kan forlænges med indtil 4 uger ad gangen.

Mere generelt skal det bemærkes, at det er den danske regerings opfattelse, at forskellen i praksis mellem medlemsstaterne i den Europæiske Union for så vidt angår den maksimale periode, hvor der kan ske varetægtsfængsling, og forskellen i hyppigheden i prøvelsen af grundlaget for fortsat varetægtsfængsling ikke i sig selv skaber grundlæggende problemer i relation til spørgsmålet om anvendelse af retsakter mv., der baserer sig på princippet om gensidig tillid.

For så vidt angår anvendelsen af f.eks. Rådets rammeafgørelse om 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre, er det således ikke den danske regerings opfattelse, at forskellene i medlemsstaternes regler om varetægtsfængsling mv. har svækket muligheden for effektive udleveringer.

Generel opmærksomhed omkring og tilsyn med brugen af varetægtsfængsling, herunder langvarige varetægtsfængslinger, kombineret med lovgivning, der forudsætter en grundig proportionalitetsafvejning, er efter den danske regerings opfattelse egnede midler til at nedbringe og i videst muligt omfang eliminere brugen af unødige varetægtsfængslinger.

Ad spørgsmål 6: Domstolene kan i stedet for at varetægtsfængsle udstede en europæisk arrestordre for at sikre, at en person, der skal tiltales under en retssag, og som er blevet løsladt og har fået lov til at rejse tilbage til sin hjemstat, vender tilbage. Bruges denne mulighed allerede af domstolene, og hvis den gør, da hvordan?

Rigsadvokaten har oplyst, at man ikke er bekendt med, at der som alternativ til varetægtsfængsling i konkrete sager er sket udstedelse af en europæisk arrestordre.

Det skal hertil bemærkes, at anklagemyndigheden normalt alene anmoder Justitsministeriet om at udstede en europæisk arrestordre, når en person er eftersøgt til f.eks. strafforfølgning i Danmark, og når anklagemyndigheden har en formodning om, at vedkommende opholder sig f.eks. i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union. Når personen herefter er blevet udleveret fra medlemsstaten, begæres personen normalt varetægtsfængslet i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 1.

Ad spørgsmål 7: Ville det være ønskeligt at have EU-minimumsregler om, i hvor lange perioder der maksimalt kan ske varetægtsfængsling, og om regelmæssig prøvelse af varetægtsfængsling med henblik på at styrke den gensidige tillid? I bekræftende fald, hvordan kan det så bedst gøres? Hvilke andre foranstaltninger ville nedbringe varetægtsfængslingen?

Der er efter den danske regerings opfattelse ikke behov for i retsakter fra den Europæiske Union at fastsætte minimumsregler om den maksimale længde af varetægtsfængslinger og om den regelmæssige prøvelse af grundlaget for fortsat varetægtsfængsling.

Det bemærkes i den forbindelse, at den nærmere regulering af området for varetægtsfængsling er tæt forbundet med den enkelte medlemsstats straffeprocessuelle og efterforskningsmæssige regler.

En harmonisering på europæisk niveau af området måtte således i givet fald give anledning til betydelige overvejelser og – i lyset af subsidiaritetsprincippet – rejse en række spørgsmål i forhold til de forskellige grundlæggende straffeprocessuelle principper i de enkelte medlemsstater.

Ad spørgsmål 8: Er der nogen særlige alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse, som kunne bruges i forbindelse med børn?

Der henvises generelt til det under besvarelsen af spørgsmål nr. 1 anførte om retsplejelovens § 765, stk. 2, nr. 3, hvor det bemærkes, at unge under 18 år som altovervejende hovedregel undergives varetægtssurrogat i egnet hjem eller institution, jf. retsplejelovens § 765, stk. 2, nr. 3, og dermed normalt ikke varetægtsfængsles.

Ad spørgsmål 9: Hvordan kunne der bedre tilskyndes til medlemsstaternes tilsyn med forholdene under frihedsberøvelse? Hvordan kunne EU tilskynde fængselsadministrationerne til at samarbejde i et netværk og udvikle den bedste praksis?

Kommissionen angiver i grønbogen, at der ved den valgfri protokol af 2006 til FN's konvention mod tortur for at forebygge dårlig behandling af de frihedsberøvede er indført en ny ordning med regelmæssige besøg på steder, hvor der sker frihedsberøvelse. Det kan hertil bemærkes, at den enhed, som i Danmark er udpeget til at foretage sådanne inspektioner, har været på besøg i adskillige af Kriminalforsorgens institutioner.

Derudover foretager Folketingets Ombudsmand regelmæssige og systematiske inspektioner af Kriminalforsorgens institutioner. Folketingets Ombudsmand vælges af Folketinget og er en uvildig instans, som bl.a. kontrollerer statslige myndigheder, herunder fængsler og arresthuse. Ombudsmanden kan udtale kritik, afgive henstillinger eller afgive en uforbindende udtalelse.

Der er ikke faste regler for, med hvilket interval den enkelte institution skal inspiceres, men alle fængsler og arresthuse har været inspiceret flere gange. Ved inspektionerne undersøger ombudsmanden navnlig på baggrund af rapportmateriale og lignende, om de rettigheder, som retsreglerne (navnlig straffuldbyrdelsesloven) giver de indsatte, er iagttaget. Dernæst anlægger ombudsmanden nogle mere almenmenneskelige betragtninger vedrørende behovet for at skabe gode rammer for institutionens beboere, og der ses i den forbindelse på bygningsmæssige forhold, de indsattes forplejningsforhold, mulighed for fritidsaktiviteter, undervisning, arbejde, samvær med andre etc.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvordan fængselsadministrationerne kan tilskyndes til at samarbejde i netværk og udvikle den bedste praksis, kan nævnes, at Europarådets konferencer for europæiske fængselsdirektører

(de såkaldte CDAP-konferencer) er et vigtigt forum til gensidig inspiration og udveksling af synspunkter.

Det er endvidere forventningen, at den nystartede europæiske organisation for offentlige fængselsadministrationer EuroPris vil blive et meget vigtigt forum for netværkssamarbejde medlemsstaterne imellem.

Ad spørgsmål 10: Hvordan kunne Europarådets og medlemsstaternes indsats bedre støttes, når de bestræber sig på at anvende standarderne for gode forhold under frihedsberøvelse i praksis?

Danmark bestræber sig i høj grad på at efterleve De Europæiske Fængselsregler, uanset at disse kun har karakter af anbefalinger. Den danske regering har ikke noget nærmere kendskab til de øvrige medlemsstaters praktiske anvendelse af De Europæiske Fængselsregler, men det er som udgangspunkt ikke den danske regerings opfattelse, at der generelt er behov for støtte fra EU's side vedrørende anvendelsen af standarderne for gode forhold under frihedsberøvelse i praksis.

Med venlig hilsen

Johan Legarth