



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 28. juli 2011
Kontor: Internationale Kontor
Sagsbeh: Johan Kristian Legarth
Sagsnr.: SJ-STD-951JKL
Dok.: 211483

GRUND - OG NÆRHEDSNOTAT

vedrørende Kommissionens grønbog om anvendelse af EU-lovgivningen om frihedsberøvelse på det strafferetlige område.

KOM(2011) 327

Resumé

Kommissionen har den 14. juni 2011 udsendt grønbogen "Styrkelse af den gensidige tillid inden for det europæiske retlige område – en grønbog om anvendelse af EU-lovgivningen om frihedsberøvelse på det strafferetlige område".

Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog i 2009 en resolution om en køreplan med henblik på at styrke mistænkte eller tiltalte proceduremæssige rettigheder i straffesager. I resolutionen anførte Rådet bl.a., at uforholdsmæssigt lange perioder med varetægtsfængsling kan påvirke det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne i negativ retning. Rådet opfordrede herefter Kommissionen til at fremlægge en grønbog om varetægtsfængsling. Med grønbogen om anvendelse af EU-lovgivningen om frihedsberøvelse på det strafferetlige område efterkommer Kommissionen bl.a. denne opfordring.

Formålet med grønbogen er at undersøge, i hvilket omfang spørgsmål om frihedsberøvelse har konsekvenser for den gensidige tillid og dermed den gensidige anerkendelse og det retlige samarbejde generelt i Den Europæiske Union. I grønbogen rejser Kommissionen således en række spørgsmål vedrørende varigheden af frihedsberøvelser, forholdene under frihedsberøvelse og alternativer til frihedsberøvelse i medlemsstaterne samt om EU's rolle på dette område. Det bemærkes, at i den udstrækning der i forlængelse af Kommissionens grønbog måtte blive taget initiativ til et EU-lovgivningsforslag vedrørende frihedsberøvelse på det strafferetlige område, vil et sådant forslag være omfattet af det danske retsforbehold.

Kommissionen har sendt grønbogen i bred offentlig høring med svarfrist den 30. november 2011.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

1. Baggrund

I Stockholm-programmet, der fastlægger de overordnede rammer for samarbejdet om retlige og indre anliggender og udstikker prioriteterne for samarbejdet på området for 2010-2014, hedder det bl.a.:

”Det Europæiske Råd finder, at der bør gøres en indsats for at styrke den gensidige tillid og effektivisere princippet om gensidig anerkendelse i forbindelse med tilbageholdelse. Der bør gøres en indsats for at udveksle bedste praksis, og gennemførelsen af de europæiske fængselsbestemmelser, som er godkendt af Europarådet, bør støttes. Man kunne også gøre en indsats med hensyn til spørgsmål som alternativer til fængsel, pilotprojekter vedrørende frihedsberøvelse og bedste praksis inden for fængselsforvaltning. Kommissionen opfordres til yderligere overvejelser vedrørende dette spørgsmål inden for de muligheder, Lissabontraktaten giver.”

Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog den 30. november 2009 en resolution om en køreplan med henblik på at styrke mistænkte eller tiltalte proceduremæssige rettigheder i straffesager. Rådet opfordrede i resolutionen Kommissionen til at fremsætte konkrete forslag vedrørende de foranstaltninger, der er nævnt i køreplanen. Kommissionen har på den baggrund udarbejdet en pakke af foranstaltninger vedrørende mistænkte og tiltalte proceduremæssige rettigheder. Forslagene i pakken, hvoraf endnu ikke alle er fremsat, dækker retten til tolke- og oversættelsesbistand i straffesager, retten til information under straffesagen, adgang til advokatbistand, retten til kommunikation under frihedsberøvelse, beskyttelse af sårbare mistænkte og tiltalte personer og adgang til retshjælp.

I resolutionen anførte Rådet endvidere, at ”varigheden af den periode, en person kan berøves sin frihed, inden vedkommende bliver stillet for en domstol og under selve retssagen, varierer betragteligt fra medlemsstat til medlemsstat. Uforholdsmæssigt lange perioder med varetægtsfængsling er skadelige for den enkelte, kan påvirke det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne i negativ retning og kendetegner ikke de værdier, som Den Europæiske Union står for. Passende foranstaltninger i den forbindelse bør undersøges i en grøn bog.” Rådet opfordrede i den forbindelse Kommissionen til at overveje at fremlægge den anførte grøn bog.

Grøn bogen skal således ses i sammenhæng med pakken om proceduremæssige rettigheder.

Det bemærkes, at såfremt der på et tidspunkt måtte blive taget initiativ til et EU-lovgivningsforslag om frihedsberøvelse på det strafferetlige område, vil et sådant forslag i givet fald være omfattet af det danske retsforbehold.

2. Indhold

2.1. Spørgsmål om betydningen af frihedsberøvelse for anvendelsen af instrumenter vedrørende gensidig anerkendelse

Kommissionen anfører i grønbogen, at forholdene under frihedsberøvelse kan have direkte konsekvenser for, om princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser fungerer efter hensigten. Uden gensidig tillid i forhold til frihedsberøvelser vil de af EU's retsakter om gensidig anerkendelse, der vedrører frihedsberøvelse, ikke fungere efter hensigten, da medlemsstaterne vil kunne være tilbageholdende med at anerkende og fuldbyrde en afgørelse fra en anden medlemsstats myndigheder.

Som konkrete eksempler på retsakter vedrørende gensidig anerkendelse, der potentielt berøres af spørgsmålet om forholdene under frihedsberøvelse, peger Kommissionen på Rådets rammeafgørelser om henholdsvis den europæiske arrestordre, om overførsel af indsatte, om gensidig anerkendelse af alternative sanktioner og prøvetid og om den europæiske kontrolordre.

I forlængelse af grønbogens betragtninger om den betydning, forholdene under frihedsberøvelse kan have for anvendelsen af instrumenter vedrørende gensidig anerkendelse, ønsker Kommission oplyst, hvilke alternativer (som ikke indebærer frihedsberøvelse) der findes til varetægtsfængsling, om disse alternative foranstaltninger virker og om – og i bekræftende fald hvordan – der på EU-plan kunne tilskyndes til brug af sådanne alternativer. For så vidt angår alternativer til frihedsberøvelse efter domfældelse ønsker Kommissionen oplyst de vigtigste foranstaltninger af denne type i de enkelte retssystemer, om disse foranstaltninger virker samt om – og i bekræftende fald hvordan – der på EU-plan kunne tilskyndes til brug af sådanne alternative foranstaltninger. Endelig anmoder Kommissionen om en vurdering af, hvordan forholdene under frihedsberøvelse kan have konsekvenser for, om den europæiske arrestordre og rammeafgørelsen om overførsel af fængselsindsatte fungerer efter hensigten.

2.2. Spørgsmål vedrørende anvendelsen af varetægtsfængsling

Med henvisning til bl.a. artikel 5, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention anfører Kommissionen i grønbogen, at der kun kan fo-

retages frihedsberøvelse, når det sker i overensstemmelse med forpligtelsen til at overholde retten til frihed, som er tæt forbundet med uskyldsformodningen. Kommissionen anfører i forlængelse heraf, at varetægtsfængsling i alle medlemsstaternes retssystemer er en foranstaltning, der har karakter af en undtagelse, og som kun bør anvendes, når alle andre foranstaltninger findes at være utilstrækkelige.

Endvidere fremgår det af grønbogen, at der i alle tilfælde bør føres tilsyn med den varetægtsfængslede situation, og at der løbende under sagen bør foretages en prøvelse af, om den varetægtsfængslede kan løslades. Det anføres også, at der ved berømmelse af sagerne bør gives prioritet til de sager, hvor tiltalte er frihedsberøvet, ligesom proportionalitetsprincippet indebærer, at tvangsforanstaltninger såsom varetægtsfængsling eller alternativer hertil kun anvendes, når det er absolut nødvendigt og da kun så længe, det er nødvendigt.

Kommissionen anfører i forlængelse heraf, at udenlandske tiltalte typisk er ringere stillet med hensyn til løsladelse, fordi de anses for at frembyde en større risiko for unddragelse fra retsforfølgning end tiltalte, der er statsborgere i det pågældende land. Konsekvensen heraf bliver, at der gøres indgreb i udlændingens ret til frihed, alene fordi den pågældende har færre tilknytningsmomenter til jurisdiktionsområdet.

I forhold til spørgsmålet om den gensidige tillid mellem medlemsstaterne anfører Kommissionen, at hvis der viser sig et mønster med uforholdsmæssigt lange varetægtsperioder, kan det virke undergravende for den gensidige tillid. Kommissionen ønsker i lyset heraf at foretage en vurdering af, om juridisk bindende regler, f.eks. EU-mindstekrav til regelmæssig prøvelse af grundene til fængsling, ville øge den gensidige tillid.

Kommissionen ønsker på denne baggrund oplyst, hvordan det i de enkelte retssystemer sikres, at en tiltalt løslades, medmindre der er tungtvejende grunde til fortsat at varetægtsfængsle den pågældende. Kommissionen ønsker endvidere en vurdering af, i hvilken udstrækning forskelle mellem medlemsstaternes regler og praksis vedrørende varigheden af varetægtsfængslinger og hyppigheden af prøvelsen af varetægtsfængslingen kan udgøre en hindring for gensidig tillid mellem medlemsstaterne imellem, samt af hvordan man bedst reducere unødigt varetægtsfængsling. Kommissionen spørger endvidere til, i hvilken udstrækning nationale domstole udsteder europæiske arrestordre som alternativ til varetægtsfængsling af personer fra en anden medlemsstat. Endelig rejser Kommissionen spørgsmål om, hvorvidt det ville være ønskeligt at fastsætte EU-minimumsregler vedrø-

rende varigheden og prøvelsen af varetægtsfængslinger og hvordan dette i givet fald burde ske.

2.3. Særlige spørgsmål vedrørende frihedsberøvelse af børn

Kommissionen anfører i grønbogen, at frihedsberøvelse har meget negative konsekvenser for børns harmoniske udvikling. Fængsling af børn må kun bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum. Børn skal behandles på en måde, der tager hensyn til deres aldersmæssige behov, de skal holdes adskilt fra voksne frihedsberøvede, og de skal have ret til at opretholde kontakt med deres familie.

På baggrund af disse betragtninger anmoder Kommissionen om eksempler på særlige alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse, som kan bruges i forhold til børn.

2.4. Spørgsmål vedrørende forholdene under og tilsynet med varetægtsfængsling

I grønbogen anføres det, at gode forhold under frihedsberøvelse er en nødvendig forudsætning for rehabiliteringen af kriminelle.

Kommissionen anfører i tilknytning hertil, at en række rapporter om forholdene under frihedsberøvelse i fængsler i EU viser, at de internationale standarder ikke i alle tilfælde opfyldes, herunder Europarådets europæiske fængselsbestemmelser og FN's standardiserede minimumsregler for behandling af fængslede.

Størstedelen af EU's medlemsstater (herunder Danmark) har ratificeret en protokol fra 2006 til FN's torturkonvention, hvorefter der på nationalt plan skal oprettes eller udpeges en national forebyggende mekanisme til at føre tilsyn med fængsler. EU- og Europarådet finansierer et projekt til fremme af etableringen af et aktivt netværk bestående af de nationale forebyggende mekanismer i Europa med henblik på udveksling af erfaringer og kritisk refleksion.

Kommissionen anmoder i tilknytning hertil om forslag til, hvordan medlemsstaternes tilsyn med fængslerne yderligere kan fremmes og hvordan fængselsadministratorerne kan tilskyndes til mere netværkssamarbejde og til at fastlægge den bedste praksis. Endvidere ønsker Kommissionen forslag til, hvordan Europarådets og medlemsstaternes indsats for at anvende standarderne for gode forhold under frihedsberøvelse kan støttes bedre.

3. Gældende dansk ret

Grønbogen forholder sig ikke indholdsmæssigt til specifikke afsoningsformer eller straffeprocessuelle foranstaltninger, ligesom grønningen ikke lægger op til fastlæggelse af specifikke rammer for varigheden af eller forholdene under afsoning eller varetægtsfængsling.

Grønbogen berører således ikke i sig selv gældende danske regler.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Grønbogen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Grønbogen er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer med frist til den 1. november 2011:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigspolitiet, Politiforbundet i Danmark, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af Fængselsinspektører og Vicefængselsinspektører, Kriminalforsorgsforeningen, Dansk Fængselsforbund, HK-Landsklubben Kriminalforsorgen, Dansk Socialrådgiverforening, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Retssikkerhedsfonden, Dansk Retspolitisk Forening og Kriminalpolitisk Forening (KRIM).

6. Nærhedsprincippet

Grønbogen giver ikke i sig selv anledning til spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, men måtte der på et tidspunkt blive fremsat et EU-forslag om frihedsberøvelse på det strafferetlige område, vil et sådant forslag give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Høringen over grønningen løber til den 30. november 2011. Der ses ikke at være medlemsstater der på nuværende tidspunkt har afgivet høringssvar,

ligesom der ikke ses at foreligge offentlige tilkendegivelse om de øvrige medlemsstaters holdning til de spørgsmål, der rejses i grønbogen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Regeringens holdning vil – blandt andet i lyset af de indkomne høringssvar – blive fastlagt i forbindelse med udarbejdelse af regeringens svar på Kommissionens høring. Regeringens høringssvar vil blive sendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg til orientering.