(Ekstern oversættelse)

EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

21.6.2007

ARBEJDSDOKUMENT

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

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Maria da Assunção Esteves

Indledning

Uanset indførelsen af den "tredje søjle" i EU's retlige ramme ved Maastricht-traktaten, der giver EU udtrykkelige beføjelser til at lovgive samlet i straffesager, var EU's aktiviteter i forbindelse med strafferet begrænset i begyndelsen til midten af 1990'erne, da "nødvendigheden af at forbedre de nationale retssystemers evne til at samarbejde tæt sammen" blev anerkendt af Det Europæiske Råd i Cardiff. Idéen om princippet om gensidig anerkendelse blev indført. Siden da har EU allerede vedtaget, eller drøfter på nuværende tidspunkt, en række rammeafgørelser om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske retsafgørelser[1].

Spørgsmålet med hensyn til grænseoverskridende bistand til betingede domme med tilsyn blev ikke tilstrækkeligt behandlet på EU-plan. På nuværende tidspunkt er der ingen EU-foranstaltning, der regulerer tilsynet med vilkår eller alternative sanktioner, der er idømt af kompetente myndigheder i andre medlemsstater. Der er derfor et retligt tomrum i de rammeafgørelser, der tidligere er blevet vedtaget, og/eller som behandles på nuværende tidspunkt. Det eneste internationale instrument, der regulerer dette spørgsmål er Europarådets konvention om tilsynet med betinget dømte og betinget løsladte lovovertrædere. Konventionen er kun ratificeret af 12 medlemsstater[2].

I et fælles, europæisk retsområde uden indvendige grænser er det nødvendigt at sikre et tættere samarbejde, hvad angår procedurerne i forbindelse med fuldbyrdelse af alternative sanktioner til frihedsstraf.

Med det formål for øje fremlagde Tyskland og Frankrig et initiativ til en rammeafgørelse om anerkendelse af og tilsyn med betingede straffe, alternative sanktioner og betingede domme. Forslagets formål er, at domfældte, der er blevet idømt en betinget straf eller en alternativ foranstaltning, kan vende tilbage fra udstedelsesstaten til den stat, hvor de normalt har deres opholdssted, uden at det får nogen negativ indvirkning på de idømte vilkår. Målet er domfældtes resocialisering og også beskyttelse af samfundet og ofrene. Samarbejde mellem medlemsstaterne på dette plan bidrager til en mere vellykket forbedring af strafferetlige

---

[1] De vigtigste dokumenter med forbindelse til det tyske og franske initiativ:
1) Rammeafgørelse om anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse af domme i straffesager, der pålægger frihedsstraf med det formål, at de fuldbyrdes i Den Europæiske Union (2005/0805(CNS)). Europa-Parlamentet vedtog sin afgørelse den 14. juni 2006 (rådgivende ordfører: Varvitsiotis). Drøftelserne i Rådet er afsluttet, dokumentet er blevet sendt til oversættelse.
2) Rammeafgørelse om hensyntagen til straffedomme afsagt i andre medlemsstater i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny straffesag (2005/0018(CNS)). Europa-Parlamentet vedtog sin afgørelse den 27. september 2006 (rådgivende ordfører: Demetriou). Verserer stadig i Rådet.
3) Rammeafgørelse om tilrettelæggelsen og indholdet af udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne (2005/0267(CNS)). Europa-Parlamentet vedtager sin afgørelse på plenarforsamlingen Juni II (rådgivende ordfører: Diaz de Mera). Rådet planlægger at vedtage sin politiske enighed på Rådet (retlige og indre anliggender) i juni.
4) Rammeafgørelse om den europæiske kontrolordre under procedurer forud for domsafsigelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (2006/0158(CNS)). Europa-Parlamentet planlægger at vedtage sin afgørelse i november (rådgivende ordfører: Varvitsiotis). Drøftelserne i Rådet er ikke særlig aktive.
2 AT, BE, CZ, EE, FR, IT, LU, NL, SE, SI, SK, PT.

foranstaltninger i Den Europæiske Union og til sikrere og mere retfærdige, europæiske retsregler.

Det er desuden vigtigt at understrege, at den retlige kultur, de alternative strafferetlige sanktioner, der skal gennemføres, har, forudsætter, at de rigtige betingelser er til stede. Det er almindeligt kendt, at retspraksissen endnu ikke har internaliseret vigtigheden af alternative sanktioner, også fordi de politiske magthavere har undladt at investere de nødvendige midler til deres fuldbyrdelse.

Forslagets indhold

Bestemmelserne i forslaget gør det nemmere at idømme og fuldbyrde betinget straf eller alternative foranstaltninger i forhold til ikkebosiddende ved at indføre en forpligtelse for medlemsstater til at anerkende en dom og føre tilsyn med vilkårene og de alternative sanktioner, der er idømt af en anden medlemsstat.

Forslaget indeholder en række definitioner, der forsøger at tage de individuelle medlemsstaters omstændigheder i betragtning. Forslaget består ydermere af en liste over vilkår og alternative sanktioner, hvis tilsyn kan sikres af alle medlemsstater. Målet med indarbejdelsen af en sådan liste i forslaget er at fastholde samarbejdet med hensyn til bistand i forbindelse med en betinget dom med tilsyn, så det er til at udføre på trods af væsentligt forskellige systemer i medlemsstaterne. Medlemsstaterne meddeler, hvilke foranstaltninger de accepterer at føre tilsyn med, og de kan specificere, at de accepterer at føre tilsyn med andre påbud og pligter, der strækker sig ud over listen. Formålet med meddelelsen er ikke at begrænse den type foranstaltninger, som en national judiciel myndighed kan idømme, men den specificerer snarere de foranstaltninger, hvis tilsyn kan overføres til fuldbyrdelsesstaterne.

For at lette fuldbyrdelsesstatens overtagelse af foranstaltninger opstiller forslaget en mulighed for at tilpasse vilkårene eller de alternative sanktioner. Den bestemmende faktor i denne henseende er vilkårenes uforenelighed mellem fuldbyrdelsesstaten og udstedelsesstaten. De tilpassede vilkår eller sanktioner skal så vidt muligt svare til dem, der blev idømt i udstedelsesstaten, og de skal ikke være strengere. For at give de idømte vilkår størst mulig virkning og for at undgå en fejlfortolkning af den oprindelige dom, skal obligatoriske høringer mellem de judicielle myndigheder finde sted. I tilfælde hvor der ikke kan indgås en aftale om tilpasning af vilkår, kan den fuldbyrdende medlemsstat afslå anerkendelse og tilsyn.

Ligesom de andre retlige instrumenter med hensyn til gensidig anerkendelse fraviger forslaget forudgående kontrol af dobbelt strafbarhed for lovovertrædelser på listen over de 32 kategorier af strafbare handlinger fra rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

Hvad angår gældende lovgivning omkring tilsyn gøres det i forslaget klart, at fuldbyrdelsesstatens lovgivning generelt skal være gældende. Den fulde kompetence overføres fra udstedelsesstaten til fuldbyrdelsesstaten. Denne løsning vælges for at undgå den komplekse retlige problemstilling, der opstår ved kompetencedeling mellem de udstedende og de fuldbyrdende myndigheder. Kun i tilfælde af en betinget dom kan udstedelsesstaten forbeholde

sig kompetence til at træffe alle øvrige afgørelser, så dens egen lovgivning forbliver gældende. Fuldbyrdelsesstaten kan ydermere i individuelle sager nægte at påtage sig ansvaret for at træffe øvrige afgørelser, hvorved udstedelsesstatens kompetence bibeholdes for disse. Den afgørelse påvirker imidlertid ikke fuldbyrdelsesstatens forpligtelse til at anerkende dommen og føre tilsyn med vilkårene og de alternative sanktioner indeholdt i denne.

Spørgsmål til drøftelse

1. Respekt for grundlæggende rettigheder og anvisninger om at overholde dem

Betragtning 5 i forslaget fremsætter en forpligtelse til at respektere de grundlæggende rettigheder og principperne, der anerkendes i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union. Respekten for de grundlæggende rettigheder er i høj grad påkrævet, selv når der er tale om personer, der allerede er domfældte ved rettergang. Den generelle garanti for menneskelig værdighed og for forbundne rettigheder er altid obligatorisk, selv ved fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner. Betragtning 5 bør kun bestå af første sætning. Betragtningen opstiller imidlertid pligter for de kompetente myndigheder, der forbyder dem at anerkende og/eller føre tilsyn med vilkår, hvis disse er idømt som en straf på grundlag af diskriminerende kriterier. Denne erklæring er kontroversiel: Den rejser spørgsmål om tillid til dommerne i medlemsstaterne og til deres evne til at respektere de grundlæggende rettigheder, når der idømmes og træffes afgørelse om en straf. De europæiske retsregler må ikke rejse tvivl omkring de grundlæggende søjler i retssikkerheden; iveren efter ligebehandling må ikke føre til mangel på tillid til dommerne. I et demokratisk samfund opfattes retsafgørelser som værende korrekte og kan kun anfægtes inden for et appelsystems ramme. I denne henseende er det den rådgivende ordførers holdning, at muligheden for at slette den sidste sætning i betragtning 5 skal undersøges.

2. Ophold

Hovedformålet er at give en person, der er blevet domfældt i en anden medlemsstat, mulighed for at vende tilbage til hans/hendes normale opholdssted, for at lette den sociale reintegration og også beskyttelsen af samfundet og ofrene. Rammeafgørelsen henviser flere steder til en person, hvis "*sædvanlige og lovlige opholdssted er i en anden medlemsstat*".

Når den sætning læses, står det ikke klart, om forslaget omtaler lovligt/registreret opholdssted eller normalt/sædvanligt opholdssted. Ved fortolkning af sætningen forekommer det mest sandsynligt, at idéen er at kombinere begge kriterier – lovligt og sædvanligt opholdssted. Det er nødvendigt at definere denne term.

Da hovedformålet med forslaget er at reintegrere lovovertræderen i samfundet, er det vigtigt at der er en reel forbindelse mellem lovovertræderen og landet. Der er derfor ingen grund til at sende en person tilbage til det land, med hvilket han/hun kun har en lovlig (formel) forbindelse.

3. Procedurens begyndelse

Det står ikke klart, hvilken "impuls", der udløser en proces, hvad angår anerkendelse af og tilsyn med alternative sanktioner og vilkår: Er det på den domfældtes anmodning? En automatisk afgørelse fra dommeren? En dommers afgørelse taget på baggrund af hver enkelt sag? Dette kræver en tydeliggørelse af artikel 5, stk. 1: Er den en bindende norm for udstedelsesstaten eller ej? Er den en pligt eller en beføjelse for udstedelsesstaten? Og hvordan er den forbundet med den domfældtes mulige ret til at blive hørt under en sag?

4. Betinget dom og betinget straf

Betinget dom
Der bør rettes en særlig opmærksomhed mod definitionen af en betinget dom. Adskillige medlemsstater har ikke en sådan foranstaltning i deres retlige ramme[3], hvilket på et senere tidspunkt kunne skabe problemer med hensyn til at anerkende og fuldbyrde tilsyn med en betinget dom idømt af en anden medlemsstat. (se punkt 5.2.)

Betinget straf
Definitionen af "betinget straf" kombinerer i rammeafgørelsen to forskellige situationer - for det første, når en straf udsættes efter domfældelsen og for det andet, når en person løslades betinget, efter en del af frihedsstraffen er afsonet.

Da det er to forskellige instrumenter, bør der være to separate definitioner af dem. I nogle stater kan det ydermere være forskellige myndigheder, der er kompetente til at træffe afgørelse om betinget straf (normalt er det en af dommerne i sagen, der udsætter straffen ved domfældelsen) eller betinget løsladelse (det kunne også være en administrativ myndighed, der er kompetent til at træffe afgørelse om en persons løsladelse tidligere end ved frihedsstraffens ophør). (se punkt 7)

Alle disse begrebsmæssige problemer udfordrer vores ansvar med hensyn til en gradvis indbyrdes tilnærmelse af EU-medlemsstaternes strafferet (se punkt 10).

5. Kompetencedeling mellem de udstedende og fuldbyrdende medlemsstater

Forslaget gør det klart, at det er fuldbyrdelsesstatens lovgivning, der generelt skal være gældende i forbindelse med tilsyn. Den fulde kompetence overføres fra udstedelsesstaten til fuldbyrdelsesstaten. Denne kompetencedeling bør imidlertid undersøges grundigt.

5.1. Tilpasning af vilkår og alternative sanktioner

For at lette fuldbyrdelsesstatens overtagelse af vilkår opstiller forslaget en mulighed for at tilpasse vilkårene eller de alternative sanktioner. Den bestemmende faktor i denne henseende er vilkårenes uforenelighed med hensyn til art eller varighed (artikel 7). Det er imidlertid den rådgivende ordførers holdning, at vilkårenes eller sanktionens uforenelighed kun kan vurderes, hvad angår deres varighed og ikke deres art. Sidstnævnte ville kun give mening, hvis artikel 5, stk. 1 og 2, ikke eksisterede. Denne artikel identificerer (stk. 1) eller forudser identifikationen

3 IRL, PT, LV, ESP, SL, SK, FI, SW.

(stk. 2) af vilkårene eller sanktionerne, som fuldbyrdelsesstaten er forpligtet (stk. 1) eller forpligter sig (stk. 2) til at anerkende og føre tilsyn med. Det er desuden kun ved at vedtage denne løsning om ikke at vedtage vilkår og sanktioner, hvad angår deres art, at artikel 7, stk. 3, virkelig giver mening. Det ville i praksis være meget svært at vurdere skærpelsen af de tilpassede vilkår eller sanktioner af forskellig art.

Begrebet "tilpasning" kræver i høj grad en præcisering: Hvad betyder det i realiteten i rammeafgørelsen? Tilpasning af et vilkår eller en sanktion i henhold til art ville i dette tilfælde være en omdefinering af strafferetten, og ville påkræve, at princippet om en loyal og retfærdig rettergang blev anvendt.

5.2. Overtrædelse af vilkår og kompetence til øvrige afgørelser

Spørgsmålet om overtrædelse af vilkår og de nødvendige øvrige afgørelser er særlig problematisk, hvad angår betingede domme og betinget straf. Overtrædelsen af en betinget dom pålægger dommeren at "udtale loven" igen, hvilket vil sige endeligt at domfælde lovovertræderen. Overtrædelsen af en betinget straf, der fører til dens tilbagekaldelse og dermed til idømmelse af en frihedsstraf, medfører en ændring i sanktionsforanstaltningens art, hvilket som en følge heraf automatisk falder uden for rammeafgørelsen. Dette kræver to typer præcisering: 1) Hvilken myndighed er kompetent til at træffe øvrige afgørelser i disse sager? 2) Hvis den stat, der har kompetence til at idømme en straf i tilfælde af overtrædelse af en betinget dom, er fuldbyrdelsesstaten, så bør udstedelsesstatens lovgivning være gældende for den dom og for alle dens øvrige konsekvenser. Denne løsning respekterer princippet om sammenhæng i det gældende retssystem og er på en måde en form for afledning af legalitetsprincippet.

5.3. Høring under en sag i artikel 14 og 15

Artikel 14 og 15 opstiller forpligtelser for den fuldbyrdende og den udstedende medlemsstat i forbindelse med alle øvrige afgørelser. I situationer hvor den udstedende medlemsstat er kompetent til at træffe afgørelse om opfølgende afgørelser, der involverer strafudmåling i forbindelse med en betinget dom eller tilbagekaldelse af strafudsættelsen, skal domfældte høres. I situationer, hvor den fuldbyrdende medlemsstat har kompetence til at træffe disse opfølgende afgørelser, skal domfældte imidlertid ikke høres. Den rådgivende ordfører mener, at der bør være lighed mellem begge situationer: En høring under sagen skal altid finde sted, enten på grundlag af rammeafgørelsens normer eller på grundlag af nationale retssystemer.

6. Øvrige afgørelser

Artikel 12 opstiller en fortegnelse over en række øvrige afgørelser i forbindelse med betinget straf, alternative sanktioner eller betingede domme. Udtrykket "som f.eks.", der er foranstillet denne liste kan fortolkes, som om denne kun er en liste, der tjener som eksempel. Det bør imidlertid understreges, at listen over øvrige afgørelser skal være en lukket liste. Kun på denne måde kan det strenge legalitetsprincip i strafferetten respekteres.

7. Definition af kompetente myndigheder

Artikel 4 opstiller en forpligtelse for medlemsstater til at meddele Generalsekretariatet for Rådet, hvilken "judiciel myndighed" eller hvilke "judicielle myndigheder", der i henhold til dens nationale lovgivning har kompetence til at handle i overensstemmelse med denne rammeafgørelse. Det er positivt, at rammeafgørelsen som udgangspunkt beholder det grundlæggende princip om dommerens kompetence til at træffe den endelige afgørelse om anerkendelse af og tilsyn med straffen og om ændring af dens fuldbyrdelse. I nogle medlemsstater vedtages alle de retsregler, der kræves for at gennemføre rammeafgørelsen, i realiteten ikke af de judicielle myndigheder.

8. Medlemsstaternes overholdelse

Artikel 10, stk. 1, opstiller en frist på 10 dage, som fuldbyrdelsesstaten har til at træffe afgørelse om, hvorvidt dommen skal anerkendes og tilsynet med vilkårene og de alternative sanktioner overtages. Stk. 2 forpligter fuldbyrdelsesstaten til at underrette udstedelsesstaten, når det ikke er muligt for førstnævnte "i et specifikt tilfælde" at overholde den frist, der er fastsat i stk. 1. Den rådgivende ordfører mener, at ordene "i et specifikt tilfælde" skal erstattes af "i et ekstraordinært tilfælde". Det er i realiteten kun et ekstraordinært tilfælde, der kan tillade, at fuldbyrdelsesstaten ikke overholder den lovbestemte frist.

9. Juridisk terminologi

Der bør være en ensartethed i den juridiske terminologi, der anvendes i hele rammeafgørelsen. F.eks. bør referencen i artikel 1, stk. 1, til "alle øvrige afgørelser i forbindelse med fuldbyrdelsen af dommen" og i artikel 15 til "alle øvrige afgørelser" erstattes af udtrykket "alle efterfølgende afgørelser ", der optræder i epigrafen til artikel 12. Dette er blot en af de mange uoverensstemmelser i terminologien, der bør tages hånd om, efterhånden som forhandlingerne skrider frem.

10. Slutbetragtninger: De tilgrundliggende betingelser for et effektivt samarbejde om straffesager

Skabelsen af et europæisk, fælles retsområde har gennemgået en væsentlig udvikling inden for de sidste par år. Gensidig anerkendelse af endelige afgørelser, koordinering af sager, styrkelse af gensidig tillid, styrkelse af mekanismer som f.eks. Eurojust har været vigtige måder, hvorpå Den Europæiske Union har kunnet nå sit mål.

De europæiske institutioner må imidlertid ikke glemme den mest åbenbare betingelse for denne samarbejdsindsats: Behovet for en fremadskridende tilnærmelse af medlemsstaternes gældende strafferet. Dette er den grundlæggende betingelse for et vellykket, europæisk område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Denne rammeafgørelse ville være fri for de fleste procedureproblemer, hvis der fandtes en ensartet ramme for alternative sanktioner i alle medlemsstater. Problemerne med hensyn til

bureaukrati, for mange høringer, mangel på ensartethed i den juridiske terminologi udgør et bekymrende aspekt i et område med 27 forskellige retssystemer.