KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.8.2006
SEK(2006) 1080

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Bilag til

Forslag til Rådets rammeafgørelse

om den europæiske kontrolordre under procedurer forud for domsafsigelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater

{KOM(2006) 468 endelig}

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSE

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSE

RESUMÉ

1. Indledning

Muligheden for at fremsætte et forslag til en rammeafgørelse om gensidig anerkendelse af kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse har været på Kommissionens dagsorden allerede i flere år. En mulig rammeafgørelse på området har været drøftet på tre ekspertmøder (2003, 2004 og 2005) samt i forskellige debatoplæg, hvoraf det vigtigste var grønbogen[1] og det dertil knyttede arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene[2]. Kommissionen har ligeledes modtaget et stort antal svar og bemærkninger fra medlemsstaterne og civilsamfundet om spørgsmålet[3].

Under høringsforløbet blev det klart, at de tilgængelige statistikker om antallet af berørte personer ikke omfattede tilstrækkelige oplysninger til at danne grundlag for udarbejdelse af et forslag på området. For at bibringe Kommissionen yderligere statistiske data til vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt en rammeafgørelse på området ville udgøre en merværdi, blev det besluttet at inddrage en ekstern konsulent. Den eksterne konsulent tilvejebragte metodeværktøjer i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer og håndbog for konsekvensanalyser. Han foretog en integreret vurdering af de direkte og indirekte virkninger af en række politiske valgmuligheder – som er forklaret i begrundelsen til forslaget ("konsekvensanalyse"[4]).

2. Antal udenlandske varetægtsfængslede berørt af et nyt instrument

Det anslås, at der hvert kalenderår varetægtsfængsles næsten 10 000 EU-borgere i EU-lande, hvor de ikke har deres sædvanlige bopæl. På ethvert givet tidspunkt er omkring 4 500 EU-borgere varetægtsfængslede i EU-lande, hvor de ikke har deres sædvanlige bopæl.

Denne oplysning er baseret på en analyse af eksisterende strafferetlige statistikker og oplysninger indsamlet direkte fra medlemsstaternes myndigheder under undersøgelsesforløbet. Udtømmende oplysninger herom og de formodninger, der ligger til grund for det anslåede antal af varetægtsfængslede EU-borgere, står opført i bilag 1 til konsekvensanalysen[5].

En del af de 10 000 EU-borgere, der varetægtsfængsles hvert år, ville, selv hvis de havde deres bopæl i det land, hvor de mistænkes for at have begået kriminalitet, alligevel have været varetægtsfængslet. Hvis det strafbare forhold er af særlig grov karakter og/eller mistænkte anses for at være farlig, hvis vedkommende er på fri fod, anvendes varetægtsfængsling såvel i bopælslandet som i "udlandet" i en anden EU-medlemsstat.

---

1 KOM(2004) 562 endelig.
2 SEK(2004) 1046.
3 Tilgængelig på følgende netadresse: ://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/.
4 S. 6 til s. 8.
5 S. 36 til s. 38.

Det er derfor nødvendigt at vurdere, hvor mange varetægtsfængslede EU-borgere er anklaget for meget grove overtrædelser og sandsynligvis ikke ville blive ført tilbage til deres sædvanlige bopælsland i procesforberedelsesfasen. I fraværet af etablerede statistikker på dette område blev mord, voldtægt og røveri anset for at være sådanne grove overtrædelser. På grundlag af data fra flere lande kunne det anslås, at så mange som 80 % af de EU-borgere, der på det givne tidspunkt var varetægtsfængslet, muligvis kunne drage fordel af en overførselsordre forud for domsafsigelsen og iværksættelsen af alternative foranstaltninger, der træder i stedet for varetægtsfængsling[6].

Ud fra den formodning at bevisgrundlaget for mistænktes retsforfølgning (eller procesindledning) kan sammenlignes i alle medlemsstaterne, vil der således kunne anvendes alternative kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelsen på så mange som 80 % af de varetægtsfængslede EU-borgere. Dette synes at antyde, at der på årsbasis er så mange som **8 000 varetægtsfængslede EU-borgere uden bopæl i retssagslandet**, der kunne komme i betragtning til en alternativ kontrolforanstaltning forud for domsafsigelse.

3. Vanskeligheder og problemer for varetægtsfængslede EU-borgere

Der er risiko for, at EU-borgere uden bopæl i retssagslandet i højere grad varetægtsfængsles i procesforberedelsesfasen end nationale statsborgere. Dette skyldes, at retterne formoder, at der er en større risiko for flugt på grund af manglende sociale bånd i det land, hvor de mistænkes for at have begået kriminalitet. En vigtig faktor, der bidrager til denne formodning, kan være, at den udstedende domstol ikke har adgang til verificerbare oplysninger. En domstol i et andet land kan have vanskeligheder ved at foretage en risikovurdering. Der kan være problemer med tolkning og oversættelse af centrale dokumenter, der er risiko for fremmedhad og kultursammenstød ved accept af bevismateriale om mistænkte fra et fremmed land. Der er også det problem, at domstolen må støtte sig på skriftlig dokumentation, hvorimod nationale statsborgere kan være i stand til at indkalde mundtlige vidneudsagn til deres forsvar. Det kan forekomme, at den skriftlige dokumentation ikke anfægtes, hvilket ellers ville kunne betyde, at domstolen tillægger den mindre vægt.

En sådan tendens understøttes af data i tabel 3.1 (i konsekvensanalysen[7]). Tabellen viser, at andelen af EU-borgere blandt de varetægtsfængslede generelt er meget højere end andelen blandt de fængselsindsatte, der afsoner en straf. I en række lande er der en slående forskel mellem andelen af varetægtsfængslede EU-borgere og andelen af EU-borgere blandt de fængselsindsatte, der afsoner en straf.

Varetægtsfængslede EU-borgere støder også på sproglige vanskeligheder og har problemer

---

[6] Denne estimering skete på grundlag af data for 2005 fra Nederlandene og Finland, hvor ca. 40 % af samtlige varetægtsfængslede var sigtet for mord, voldtægt eller røveri. Ved nærmere eftersyn fremkom det imidlertid, at EU-borgerne kun med halvt så stor sandsynlighed var genstand for sådanne sigtelser i forhold til nationale statsborgere. I Nederlandene udgjorde 4,4 % af samtlige varetægtsfængslede EU-borgere uden bopæl i landet, men kun 3,2 % af dem, der var sigtet for mord, voldtægt eller røveri, var EU-borgere uden bopæl i landet. I Finland var 8,5 % af samtlige varetægtsfængslede på lignende vis EU-borgere uden bopæl i landet, hvorimod kun 2,2 % af dem, der var sigtet for mord, voldtægt eller røveri, var EU-borgere uden bopæl i landet. Det blev derfor anslået, at kun 20 % af varetægtsfængslede EU-borgere uden bopæl i retssagslandet ville være sigtet for meget grov kriminalitet, hvilket sædvanligvis vil gøre det umuligt at komme i betragtning til en overførselsordre forud for domsafsigelsen.

[7] S. 8.

med at forstå et retssystem, der er forskelligt fra deres eget. Procesforberedelsesfasen i et "fremmed" land, sprogproblemerne sammen med afstanden til familie og venners støttenetværk har alvorlige følger, f.eks. vanskeligheder med at forberede sit forsvar behørigt.

Sådanne diskriminerende virkninger er klart til skade for det fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, et af de centrale mål for Den Europæiske Union og dens medlemsstater.

Som det fremgår af tabel 3.2 (i konsekvensanalysen[8]), er den gennemsnitlige varighed af varetægtsfængsling 5,5 måneder, selv om der er store forskelle mellem medlemsstaterne (fra 42,5 dage til 365 dage). Disse forskelle og navnlig de meget lange varetægtsfængslingsperioder i nogle medlemsstater underbygger yderligere den forskelsbehandling, som EU-borgere kan komme ud for. Ikke blot tilbageholdes de under omstændigheder, hvor de i deres bopælsland måske ikke ville blive det, men varetægtsfængslingens varighed kan også være længere, end den ville have været for mistænkte i eget bopælsland. Der er også andre forskelle i de omstændigheder, der omgiver varetægtsfængsling, som selv om de ikke udgør forskelsbehandling, ikke desto mindre ikke stemmer overens med målsætningen om et europæisk område med frihed og retfærdighed. Dette indbefatter de former for kriminalitet, varetægtsfængslingen gælder, samt forholdene under varetægtsfængslingen.

I henhold til en af de interviewede personer under undersøgelsen "…er det centrale problem i medlemsstaterne den overdrevne brug og varighed af varetægtsfængsling… der er mangelfuld brug af de traditionelle tests, der anvendes for at afsige kendelse om betinget løsladelse… andre årsager til uforholdsmæssig lang varetægtsfængsling er sagsforsinkelserne, bureaukrati og underinvestering…".

4. Omkostninger

Mange varetægtsarrestanter ender med at blive frikendt. I Det Forenede Kongerige var der f.eks. i 2003 ud af det antal personer, der havde været tilbageholdt i det mindste i en del af deres procesforberedelsesfase (dvs. varetægtsfængsling), 22 % mænd, der blev frikendt, og 19 % kvinder. Kun 49 % af mændene og 40 % af kvinderne blev i sidste ende ikendt afsoningsstraf (fængsel). Dvs. at ca. en ud af fem varetægtsarrestanter blev frikendt. Tabel 3.3 (i konsekvensanalysen[9]) viser forholdet mellem idømmelse af straf og frikendelse i de øvrige EU-medlemsstater, hvor der i udstrakt grad er afvigelser.

Da det tidligere blev anslået, at der er omkring 10 000 varetægtsfængslede EU-borgere uden bopæl i landet, kan det forventes, at mindst ca. 20 %, svarende til ca. 2 000 personer, kunne frikendes. De økonomiske omkostninger for disse 2 000 personer som følge af deres varetægtsfængsling kan anslås til omkring 22 mio. EUR (hvis omkostningen for den enkelte anslås til 11 000 EUR på grundlag af gennemsnitsvarigheden på 5,5 måneder x 2 000 EUR).

Varetægtsfængsling indebærer også betydelige omkostninger for de offentlige myndigheder. Tabel 3.4 (i konsekvensanalysen[10]) opstiller data fra nogle EU-medlemsstater for gennemsnitsomkostningerne ved varetægtsfængsling på måneds- og årsbasis. Det koster i gennemsnit ca. 3 000 EUR at holde en person fængslet i en måned. Da ca. 8 000 EU-borgere

---

8 S. 10.

9 S. 11-12.

10 S. 12-13.

uden bopæl i landet eventuelt vil kunne overføres til deres sædvanlige bopælsland, vil de nuværende omkostninger ved at tilbageholde dem under omstændigheder, der svarer til varetægtsfængsling, udgøre ca. 132 mio. EUR (8 000 personer x 3 000 EUR månedligt x 5,5 måneder i gennemsnitlig varetægtsfængslingsperiode).

Alternativer til varetægtsfængsling er derimod betydeligt mere omkostningseffektive sammenholdt med fængselsindsættelse.

5. Vurdering af den foretrukne politiske valgmulighed

I henhold til begrundelsen er den foretrukne politiske valgmulighed et "nyt retsinstrument for gensidig anerkendelse af foranstaltninger forud for domsafsigelsen indeholdende en særlig ordning for returnering eller for overførsel".

5.1. Fordele ved den foretrukne politiske valgmulighed

Følgende fordele ville være forbundet med den politiske valgmulighed, hvor gensidig anerkendelse understøttes af en fuldbyrdelsesmekanisme for at mindske risikoen for, at mistænkte unddrager sig retsforfølgning:

– *Individets rettigheder og lige domstolsadgang sikres.* Denne valgmulighed vil sikre, at EU-borgere uden bopæl i retssagslandet, ikke diskrimineres i procesforberedelsesfasen i medlemsstaten og ikke behandles på anden vis, end de ville blive i det land, hvor de har deres sædvanlige bopæl.

– *Omkostningerne ved uretfærdighed mindskes betydeligt.* For øjeblikket tilbringer så mange som 10 000 EU-borgere uden bopæl i retssagslandet årligt i gennemsnit 5,5 måneder i varetægtsfængsel. Under denne valgmulighed, hvor grænseoverskridende alternative kontrolforanstaltninger anerkendes gensidigt, kan en væsentlig andel af disse personer undgå langvarig varetægtsfængsling og de omkostninger, der er forbundet hermed, ikke mindst i form af indtægtstab.

– *Risikoen for unddragelse af retsforfølgning mindskes.* Hvis gensidig anerkendelse af alternative kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse understøttes af en gennemførelsesmekanisme, vil risikoen for, at mistænkte unddrager sig retsforfølgning mindskes. Risikoen fjernes naturligvis ikke helt, men mindskes ved en fuldbyrdelsesmekanisme.

– *Omkostningerne ved fængsling mindskes.* Denne politiske valgmulighed vil højst sandsynligt øge brugen af kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse for EU-borgere uden bopæl i retssagslandet. Der kan således forventes betydelige besparelser i fængslingsomkostninger (og betydelig reducering af problemet med overfyldte fængsler).

– *Indflydelse på retligt og politimæssigt samarbejde.* Under denne valgmulighed kan det forventes, at retsmyndighederne i betydeligt omfang må samarbejde i fastlæggelsen af kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse. Det politimæssige samarbejde vil imidlertid øges i endnu højere grad, da det må forventes, at politimyndighederne vil skulle spille en større rolle i iværksættelsen af kontrolforanstaltningerne (*f.eks.* ved fremmøde hos politiet) og forestå fuldbyrdelsen,

hvis mistænkte ikke giver møde ved retssagen.

5.2. Omkostninger forbundet med den foretrukne politiske valgmulighed

Et af de elementer, der bør indgå i vurderingen af omkostningseffektiviteten af alternative foranstaltninger til varetægtsfængsling, er de omkostninger, der er forbundet med at sikre, at EU-borgerne uden bopæl, der er ført tilbage til det land, hvor de har deres sædvanlige bopæl, rent faktisk møder op til retsmøderne. På nuværende tidspunkt tilbageholdes en stor del EU-borgere uden bopæl i det land, hvor de sigtes for at have begået kriminalitet, fordi der er en risiko for, at de ellers ikke vil give møde for retten.

Hvis der iværksættes et instrument om gensidig anerkendelse af kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse, og sådanne personer føres tilbage til deres hjemland under alternative kontrolforanstaltninger, kan det forventes, at en del af disse personer vil unddrage sig retsforfølgning og ikke give møde for retten. Fuldbyrdelsesmekanismen vil i sådanne tilfælde sikre, at vedkommende tilbageholdes i deres bopælsland og under sikre vilkår føres tilbage til det land, hvor retssagen skal finde sted. Sådan fuldbyrdelse vil være forbundet med følgende omkostninger:

– Aflønning af politibetjente, der eskorterer mistænkte – det kan forventes, at der gennemsnitligt vil være behov for tre betjente i to dage.

– Udgifter til flyrejser for politibetjentene (gennemsnitligt 600 EUR).

– Udgifter til hotelindkvartering for politibetjentene (gennemsnitligt 100 EUR).

Det kan derfor forventes, at de omkostninger, der er forbundet med, at politimyndighederne sikrer mistænktes fremmøde for retten, er betydelige og sandsynligvis vil skulle bæres af politimyndighederne i mistænktes opholdsland.

Brug af teknologi i procesforberedelsesfasen bør imidlertid også tages i betragtning ved vurdering af de omkostninger, der er forbundet med den foretrukne politiske valgmulighed. Navnlig skal brugen af videokonferencer i procesforberedelsesfasen tages i betragtning. Dette indgår allerede i konventionen om gensidig retshjælp i straffesager, der indeholder bestemmelser om afhøring ved hjælp af videokonference, når dette ikke strider imod de grundlæggende retsprincipper. En nylig rapport om europæisk retsplejepraksis for bevisoptagelse i straffesager viser, at de fleste medlemsstater er udstyret med faciliteter, der giver mulighed for bevisoptagelse ved hjælp af videokonference[11]. Hertil kommer, at et mindre antal medlemsstater i forbindelse med undersøgelsen oplyste, at bevisførelse ved hjælp af videokonference sandsynligvis ville blive indført eller var under overvejelse. Undersøgelsen fandt ligeledes, at optagelse af vidneforklaringer ved hjælp af videokonference under visse omstændigheder tillades, f.eks. når vidnet befinder sig i udlandet.

Brug af videokonferencefaciliteter i procesforberedelsesfasen, når en EU-borger uden bopæl i retssagslandet er genstand for alternative kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse kan føre til betydelige besparelser under en række omstændigheder, som f.eks.:

– Hvis mistænkte har overtrådt vilkårene under en alternativ kontrolforanstaltning forud

[11] 'The study of the laws of evidence in criminal proceedings throughout the European Union', The Law Society of England and Wales, Summary Report October 2004.

for domsafsigelse, i hvilket tilfælde myndighederne i retssagslandet sædvanligvis ville afholde et retsmøde for at træffe afgørelse om eventuelle sanktioner for overtrædelsen. Hvis der anvendes videokonferencefaciliteter i bopælslandet, vil dette kunne spare mistænktes rejseudgifter, og i bopælslandet muligvis udgifter til eskorte af vedkommende.

– I en række medlemsstater skal mistænkte jævnligt give møde hos politiet og anklagemyndigheden flere gange under procesforberedelsen. Hvis mistænkte er ført tilbage til vedkommendes bopælsland og underlagt alternative kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse, vil vedkommende skulle rejse til det land, hvor retssagen skal finde sted for at give møde under procesforberedelsesfasen. Hvis der imidlertid anvendes videokonferencefaciliteter under sådanne omstændigheder, vil det kunne spare mistænktes udgifter i forbindelse med rejsen til det land, hvor retssagen skal finde sted.

Det kan således konkluderes, at brug af videokonferencefaciliteter vil kunne bidrage til at optimere sandsynligheden for, at der vil blive opnået omkostningsbesparelser ved den foretrukne politiske valgmulighed.

5.3. Proportionalitet og europæisk nytteværdi

En europæisk nytteværdi ved gensidig anerkendelse af kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse kan fastslås på følgende områder.

Denne politiske valgmulighed udgør en løsning på de vanskeligheder, der p.t. er forbundet med varetægtsfængsling, hvor medlemsstaternes indsats klart har været utilstrækkelig, og en indsats på EU-plan er påkrævet. Andelen af EU-borgere blandt varetægtsarrestanterne er meget højere end deres andel blandt de fængselsindsatte generelt. Sigtelserne for EU-borgere uden bopæl i retssagslandet vedrører med mindre sandsynlighed end for de nationale statsborgere grov kriminalitet (såsom mord, voldtægt eller røveri). Alligevel varetægtsfængsles de forud for domsafsigelsen uforholdsvis ofte og for overtrædelser, for hvilke landets egne statsborgere underlægges alternative foranstaltninger snarere end varetægtsfængsling. Gensidig anerkendelse af kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse blandt EU-medlemsstaterne vil helt sikkert sikre, at der ikke sker diskriminering af EU-borgere uden bopæl i landet, og at retfærdigheden garanteres over grænserne. Hvis ikke, videreføres den nuværende situation, hvor de iboende principper i EU-medlemsstaternes strafferetsorden fører til diskriminering af EU-borgere uden bopæl i retssagslandet.