



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.08.2004
KOM(2004) 562 endelig

GRØNBOG

**om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for
domsafsigelse**

(forelagt af Kommissionen)

{SEC(2004 1046)}

INDHOLDSFORTEGNELSE

GRØNBOG om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse.....	1
1. Hvorfor fremlægger Kommissionen en grøn bog?	3
1.1. Redegørelse for problemstillingen	3
1.2. Behovet for foranstaltninger	3
1.3. Mulige løsninger	3
2. Høringsprocessen	4
3. Formålet med grøn bogen	4
3.1. Debatten skal nå et større publikum.....	4
3.2. Fokus på gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse.....	5
3.3. Undersøgelse af mulighederne for foranstaltninger.....	5

GRØNBOG

om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse

Meningen er, at denne grøn bog skal danne grundlag for drøftelser om udarbejdelsen af Kommissionens forslag til et nyt lovgivningsinstrument vedrørende gensidig anerkendelse af retsafgørelser om ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse. *Et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene* i tilknytning til grønbogen (SEC(2004) 1046) indeholder en detaljeret analyse af de relevante lovgivningsmæssige rammer på dette område og Kommissionens tanker om, hvorledes et sådant instrument eventuelt kan udformes.

1. HVORFOR FREMLÆGGER KOMMISSIONEN EN GRØNBOG?

1.1. Redegørelse for problemstillingen

Den udstrakte brug og (varighed) af varetægtsfængsling forud for domsafsigelse er en af de væsentligste årsager til overfyldte fængsler. På grund af flugtrisikoen varetægtsfængsles ikke-hjemmehørende mistænkte ofte, mens hjemmehørende nyder godt af alternative foranstaltninger.

I henhold til almindelige retsgrundsætninger skal frihedsberøvelse forud for domsafsigelse betragtes som en undtagelsesmæssig foranstaltning, og man bør i videst muligt omfang gøre brug af foranstaltninger, der ikke indebærer frihedsberøvelse. Men de forskellige alternativer til varetægtsfængsling forud for domsafsigelse, der findes i national lovgivning (f.eks. fremmøde hos politimyndighederne eller rejseforbud) kan ikke i øjeblikket omsættes eller overføres på tværs af grænserne, eftersom landene ikke anerkender udenlandske retsafgørelser i disse sager.

Indførelsen af et retsinstrument, der ville gøre EU's medlemsstater i stand til gensidigt at anerkende ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse, ville medvirke til at reducere antallet af udenlandske varetægtsfængslede forud for domsafsigelsen i EU. Samtidig ville indførelsen af et sådant instrument betyde en styrkelse af retten til frihed og uskyldsformodningen i EU som helhed (dvs. i det *fælles* område med frihed, sikkerhed og retfærdighed) samt mindske risikoen for diskrimination af udenlandske mistænkte.

1.2. Behovet for foranstaltninger

Der er et klart mandat til at sætte ind på dette område i foranstaltning nr. 9 og 10 i *Programmet for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager* af november 2000¹ (herefter benævnt "programmet for gensidig anerkendelse"), der blev vedtaget på anmodning af Det Europæiske Råd i Tammerfors. Detaljerne i dette mandat er opstillet i kapitel 2.2.1.3. i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.

Behovet for foranstaltninger på europæisk plan er blevet understreget af Europa-Parlamentet i flere beslutninger og endvidere påpeget af andre regionale samarbejdsorganer som f.eks.

¹ EFT C 12 af 15.1.2001, s. 10.

Europarådet og kommissæren for østersølandene. Endvidere er det blevet understreget af diverse ikke-statslige organisationer (NGO'er), som arbejder på området.

1.3. Mulige løsninger

Hovedidéen i et nyt instrument til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse er at erstatte varetægtsfængsling med en ikke-frihedsberøvende foranstaltning og at overføre denne foranstaltning til den medlemsstat, hvor den mistænkte normalt er bosiddende. Således får den mistænkte mulighed for at være underkastet kontrolforanstaltningen i sine normale omgivelser, indtil retssagen finder sted i den fremmede medlemsstat. I arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene drøftes forskellige modeller til gennemførelse af denne idé.

For at sikre at mistænkte ikke unddrager sig en ikke-frihedsberøvende foranstaltning, skal det nye instrument, som en sidste udvej, omfatte en tvangsforanstaltning, hvorved en usamarbejdsvillig mistænkt, eventuelt ved magtanvendelse, kan returneres til den stat, hvor retssagen skal foregå. Et er denne muligheds blotte eksistens snarere end den faktiske anvendelse af den, der sikrer, at det nye instrument fungerer gnidningsløst. Det bør understreges, at der uden mulighed for at gribe til tvangsforanstaltninger kan være en risiko (både på kort og langt sigt) for, at den pågældende kategori af personer slet ikke vil kunne nyde godt af alternative foranstaltninger. De forskellige aspekter af en sådan tvangsforanstaltning overvejes også i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.

2. HØRINGSPROCESSEN

Denne grønbog er den *tredje fase* i høringsprocessen om alternativer til varetægtsfængsling forud for domsafsigelse.

Den *første fase* gik ud på at udarbejde og udsende et *spørgeskema* om varetægtsfængsling forud for domsafsigelse og alternativer til en sådan varetægtsfængsling med henblik på at indkredse eventuelle hindringer for samarbejde mellem medlemsstaterne på dette område. De 15 EU-medlemsstater besvarede spørgeskemaet. Et resumé af svarene vedrørende bl.a. ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger (alternativer til varetægtsfængsling forud for domsafsigelse) og gældende straffe i tilfælde af unddragelse (som krævet i henhold til foranstaltning nr. 9 i programmet for gensidig anerkendelse) findes i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene (bilag 2).

Den *anden fase* gik ud på at skrive et *debatoplæg* på grundlag af svarene til spørgeskemaet og at organisere et *ekspertmøde*. Debatoplægget (af 24. april 2003), der blev sendt til en række eksperter på området varetægtsfængsling forud for domsafsigelse og alternativer til en sådan varetægtsfængsling i EU's medlemsstater (samt de daværende tiltrædelsesstater), foreslår bl.a. indførelsen af et såkaldt europæisk påbud om fremmøde hos en myndighed, som en ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltning forud for domsafsigelse på EU-plan. Debatoplægget diskuterer endvidere grænser og muligheder for foranstaltninger på området varetægtsfængsling forud for domsafsigelse i almindelighed. *Ekspertmødet* blev afholdt i Bruxelles den 12. maj 2003. Flere eksperter, herunder repræsentanter for NGO'er, var inviteret individuelt, mens andre eksperter repræsenterede deres medlemsstater. Eurojust var også repræsenteret. På dette møde drøftede man forskellige aspekter af varetægtsfængsling forud for domsafsigelser og alternativer til varetægtsfængsling, navnlig Kommissionens

tanker om det europæiske påbud om fremmøde. Grønbogen tager fuldt ud højde for resultatet af det møde (nærmere detaljer findes i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene).

3. FORMÅLET MED GRØNBOGENO

3.1. Debatten skal nå et større publikum

Hovedformålet med grønningen er at udvide denne høringsproces til at omfatte et bredere publikum, herunder bl.a. aktører som f.eks. dommere, anklagere og forsvarsadvokater, folk, der arbejder i socialektoren og i prøveløsladelsesadministrationer, varetægtsinstitutioner og fængsler, faglige organisationer, akademiske kredse, relevante NGO'er og offentlige myndigheder.

3.2. Fokus på gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse

Grønbogen fokuserer på gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse. Vise relevante aspekter (juridisk bistand, tolkning og oversættelse, udsatte grupper, f.eks. børn og unge, konsulatbistand/ret til kommunikation og "rettighedserklæringen" (letter of rights)) er allerede blevet behandlet i grønningen² og i forslag til Rådets rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union³. kønt arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene er knyttet til de lovgivningsmæssige rammer for varetægtsfængsling forud for domsafsigelse og alternativer til varetægtsfængsling, går det ikke i detaljer ind på disse spørgsmål, medmindre det anses for nødvendigt.

3.3. Undersøgelse af mulighederne for foranstaltninger

Indførelsen af en ordning om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse på EU-plan må imidlertid ikke adskilles fra de lovgivningsmæssige rammer, som gælder for varetægtsfængsling forud for domsafsigelse generelt. Det bør huskes, at kontrolforanstaltninger i princippet er *alternativer* til varetægtsfængsling forud for domsafsigelse. Vise grundlæggende principper, som gælder for varetægtsfængsling generelt, gælder tilsvarende for ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger. Heraf følger, at disse principper skal tages i betragtning ved udarbejdelsen af et instrument for gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse.

Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene udforsker mulighederne for at gøre en indsats på dette område i lyset eksisterende konventioner, retspraksis og national lovgivning.

² KOM(2003) 75 endelig.

³ KOM(2004) 328 endelig.

Kommissionen opfordrer Dem til at fremsætte bemærkninger til denne grøn bog (herunder arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene) og navnlig til spørgsmålene herunder. Kommissionen tager også med glæde imod Deres kommentarer til nye udviklinger med hensyn til alternativer til varetægtsfængsling forud for domsafsigelse i medlemsstaterne (herunder gældende sanktioner i tilfælde af unddragelse af en forpligtelse i tilknytning til en ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltning.

For at lette udvekslingen af synspunkter, åbnes et netsted, som indeholder denne grøn bog og en række relevante links.

http://europa.eu.int/xxx/livre_vert

Besvarelser kan indsendes indtil x x 2004, fortrinsvis til nedenstående adresse:

xxx-livre-vert@cec.eu.int

eller med posten til:

*Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender
Kontor D3 - Strafferet
B-1049 Bruxelles
Belgien
Att.: Thomas Ljungquist*

Kommissionen har også til hensigt at arrangere en offentlig høring om spørgsmålet i 2004.

Spørgsmål 1:

I betragtning af de skadelige virkninger af de nuværende lovgivningsmæssige rammer med hensyn til behandlingen af udenlandske mistænkte, når det gælder alternativer til varetægtsfængsling forud for domsafsigelse:

- a) er De enig i Kommissionens holdning med hensyn til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger som beskrevet i kapitel 4.3 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene (dvs. muligheden for overvågning af den mistænkte i det land, hvor vedkommende normalt har bopæl, og nødvendigheden af at indføre en mekanisme til sikring af, at den mistænkte er til stede ved retssagen, medmindre den pågældende kan dømmes in absentia) med henblik på fuldstændig beskyttelse af retten til frihed og uskyldsformodningen i hele EU?
- b) Hvis ikke, hvad er så alternativerne?
- c) Giv venligst en beskrivelse af dem.

- d) Bør en mekanisme til gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger også omfatte mindre alvorlige lovovertrædelser (dvs. under den tærskel, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, i rammeafgørelsen om en europæisk arrestordre)?

Spørgsmål 2:

Bør en ordning om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger omfatte:

- den situation, at en mistænkt, der allerede er genstand for sådanne foranstaltninger, og som, vedvarende eller midlertidigt, ønsker at opholde sig i en anden medlemsstat, anmoder om, at disse foranstaltninger overføres til den pågældende medlemsstat (som beskrevet i kapitel 4.2.2.3. i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene)?
- hvis ja, angiv betingelserne herfor.
- den situation, at en mistænkt allerede er rejst til en anden medlemsstat (som i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene er beskrevet i kapitel 4.2.3.1, ”en mistænkt unddrager sig en forpligtelse i tilknytning til en ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltning” og kapitel 4.2.3.2, ”forsinket ansøgning om ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger”)?
- hvis ja, angiv betingelserne herfor.

Spørgsmål 3:

- a) Bør det nye instrument indeholde en bestemmelse om en specifik ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltning forud for domsafsigelse, f.eks. det europæiske påbud om fremmøde, eventuelt i kombination med et rejseforbud som beskrevet ovenfor?
- b) Ville det være hensigtsmæssigt at lade *udstedelsesmyndigheden* træffe beslutning om, hvilke ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger der skal anvendes i overvågningsfasen (i henhold til landets nationale lovgivning), eller på hvilken måde den mistænkte skal efterkomme det europæiske påbud om fremmøde (dvs. hvor ofte den pågældende skal møde op, hos hvilken myndighed, osv.)
- c) Ville det være mere hensigtsmæssigt at lade *fuldbyrdelsesmyndigheden* vælge den passende tvangsforanstaltning i henhold til landets nationale lovgivning og kun overlade det til udstedelsesmyndigheden at specificere formålet med overvågningen?
- d) Ville den europæiske kautionsordning (Eurobail) være velegnet?

Spørgsmål 4:

- a) Bør det nye instrument indeholde obligatoriske grunde til afslag i tilfælde af amnesti, en retskraftig dom og andre endelige afgørelser eller i forbindelse med den kriminelle lavalder?

- b) Er de andre grunde til afslag, som indeholdt i artikel 4 i rammeafgørelsen om en europæisk arrestordre, relevante i forbindelse med en overførsel af alternative foranstaltninger?
- c) Og navnlig, bør fuldbyrdelsesmyndigheden have ret til at give afslag på fuldbyrdelsen med begrundelse i manglende dobbelt strafbarhed?

Spørgsmål 5:

Kunne der være betingelser for fuldbyrdelsen af et påbud om overførsel af alternative foranstaltninger ud over,

- at den pågældende person returneres til sin opholdsstat for at afsones sin straf?
- at sagen i tilfælde af en livstidsdom eventuelt genoptages?

Spørgsmål 6:

- a) Bør udstedelsesmyndigheden specificere den forpligtelse (vedrørende de tre "klassiske risici" (flugt, recidivisme og kollusion)), som den mistænkte har i forbindelse med den ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltning på en formular (i tråd med det ovenstående), og overlade det til fuldbyrdelsesmyndigheden at træffe beslutning om andre tvangsforanstaltninger end varetægtsfængsel i tilfælde af unddragelse?
- b) Skal fuldbyrdelsesmyndigheden have pligt til at rapportere en (alvorlig) tilsidesættelse af en forpligtelse vedrørende de "tre klassiske risici"?
- c) Skal fuldbyrdelsesmyndigheden have mulighed for at varetægtsfængsle den mistænkte i tilfælde af unddragelse af en forpligtelse i forbindelse med en kontrolforanstaltning og holde vedkommende fængslet, indtil retssagen finder sted, eller skal denne myndighed omgående returnere den mistænkte til udstedelsesmyndigheden?
- d) Kan den mistænkte deltage via en videoforbindelse fra fuldbyrdelseslandet erstatte vedkommendes fysiske tilstedeværelse ved udstedelsesmyndighedens behandling af det (ene) spørgsmål, hvorvidt den pågældende bør varetægtsfængsles i udstedelseslandet?
- e) Hvordan bør situationen løses, hvis udstedelsesmyndighederne og fuldbyrdelsesmyndighederne har divergerende syn på, hvorvidt en person, der har unddraget sig en forpligtelse, skal varetægtsfængsles, eller hvorvidt risikoen kan afværges ved pålæggelse af en ny forpligtelse?
- f) Bør en ordning om returnering af den mistænkte fra fuldbyrdelseslandet til udstedelseslandet gælde for både overvågningsfasen og retssagen?
- g) Bør udstedelsesmyndigheden specificere pligten til at møde op til retssagen og/eller at den pågældende eventuelt kan dømmes *in absentia* i tilfælde af, at vedkommende ikke overværer retssagen, og skulle vedkommende påtage sig denne forpligtelse, før han eller hun kan nyde godt af en alternativ foranstaltning i fuldbyrdelseslandet?

- h) Bør fuldbyrdelsesmyndigheden, i løbet af overvågningsfasen og retssagen, have lov til at udsætte returneringen af den mistænkte?
- i) Og navnlig, bør fuldbyrdelsesmyndigheden have mulighed for at udsætte returneringen af en person, der mistænkt for at have begået en ny lovovertrædelse på dette lands område?