



JUSTITISMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 11. oktober 2011
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Jessika Heltberg Auken
Sagsnr.: 2011-731-0004
Dok.: 233085

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT vedrørende

forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union

(Gennemførelse af rammeafgørelsen om gensidig anerkendelse af afgørelser om foranstaltninger som alternativ til varetægtsfængsling)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Justitsministeriet har sendt et udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union (Gennemførelse af rammeafgørelsen om gensidig anerkendelse af afgørelser om foranstaltninger som alternativ til varetægtsfængsling) i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

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

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Præsidenterne for byretterne, præsidenten for Østre Landsret, præsidenten for Vestre Landsret, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet, præsidenten for Sø- og Handelsretten, Rigsadvokaten, Foreningen af Statsadvokater, Det Kriminalpræventive Råd, Rigspolitiet, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af Forsvarsadvokater og faggruppen af socialrådgivere i Kriminalforsorgen.

Justitsministeriets bemærkninger hertil er anført nedenfor i *kursiv*, idet Justitsministeriet i øvrigt skal henviser til den kommenterede høringsoversigt vedrørende forslaget til den nu vedtagne rammeafgørelse om gensidig anerkendelse af afgørelser om foranstaltninger som alternativ til varetægtsfængsling, som ministeriet oversendte til Folketingets Europaudvalg den 19. november 2008, som svar på udvalgets spørgsmål nr. 1 af 18. november 2008, og den kommenterede høringsoversigt vedrørende et udkast til forslag til folketingsbeslutning om, at Folketinget skulle meddele sit samtykke til, at Danmark i EU medvirkede til vedtagelsen af forslaget til rammeafgørelse, som ministeriet oversendte til Folketingets Retsudvalg den 6. oktober 2009 (Retsudvalget 2009-10, B 6, bilag 1). Begge høringsoversigter er vedlagt.

2. Høringssvarene

Præsidenterne for byretterne, præsidenten for Østre Landsret, præsidenten for Vestre Landsret, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet, præsidenten for Sø- og Handelsretten, Foreningen af Statsadvokater, Det Kriminalpræventive Råd og faggruppen af socialrådgivere i Kriminalforsorgen har ingen bemærkninger til udkastet til lovforslaget.

Institut for Menneskerettigheder henholder sig til de høringsvar, som instituttet har afgivet den 18. november 2008 i forbindelse med høringen om forslaget til rammeafgørelsen og den 16. september 2009 i forbindelse med høringen om forslaget til ovennævnte folketingsbeslutning.

Instituttet har i høringsvaret af 16. september 2009 anført, at det forhold, at medlemsstaterne efter rammeafgørelsen vil kunne udpege ikke-judicielle myndigheder til at træffe afgørelse i henhold til rammeafgørelsen, kan rejse spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Instituttet anbefaler på den baggrund, at regeringen og/eller Kommissionen offentliggør en nærmere analyse af beskyttelsen af grundrettigheder i praksis, og at der vedtages en bestemmelse om, at anerkendelse og fuldbyrdelse af foranstaltninger som alternativ til varetægts-

fængsling skal forelægges for en dansk domstol, hvis afgørelsen i udstedelsesstaten er truffet af en ikke-judiciel myndighed.

Med lovforslaget lægges der op til, at afgørelser om fuldbyrdelse i Danmark af udenlandske afgørelser om foranstaltninger som alternativ til varetægtsfængsling i alle tilfælde træffes af domstolene, som i forvejen har kompetencen til at træffe afgørelser om foranstaltninger som alternativ til varetægtsfængsling efter dansk ret, jf. retsplejelovens § 765.

Domstolene vil skulle tage stilling til, om de foranstaltninger, der er fastsat i den udenlandske afgørelse, harmonerer med dansk ret, eller om foranstaltningen eventuelt skal tilpasses i overensstemmelse med den foranstaltning, som efter dansk ret vil kunne anvendes for tilsvarende lovovertrædelser, jf. rammeafgørelsens artikel 13 og den foreslåede § 29 v, stk. 3.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater henviser til foreningens bemærkninger af 14. januar 2005 til Kommissionens udkast til grønbog om den Europæiske Kontrolordre og foreningens høringssvar af 3. november 2008 om forslaget til rammeafgørelse samt høringssvar af 11. september 2009 om udkast til folketingsbeslutning.

Landsforeningen fremhæver på ny, at rammeafgørelsen vil kunne fremme og medvirke til diskrimination, idet personer, der opholder sig i en anden medlemsstat end den, der efterforsker en kriminel handling, risikerer at blive pålagt varetægtsurrogater, uden at tilsvarende varetægtsurrogater ville være blevet bragt i anvendelse over for borgere, der opholder sig i staten, hvor efterforskningen pågår.

Rammeafgørelsen opstiller et regelsæt for, hvornår EU-medlemsstaterne kan og skal anerkende og fuldbyrde hinandens afgørelser om varetægtsurrogater.

Rammeafgørelsen regulerer derimod ikke spørgsmålet om, hvornår der kan eller skal træffes afgørelse om varetægtsurrogater i de enkelte medlemsstater. Spørgsmålet om, hvorvidt en person skal undergives et varetægtsurrogat, afgøres derfor fortsat efter de nationale regler i udstedelsesstaten, det vil sige den stat, hvor efterforskningen er forankret, og hvor retssagen til sin tid vil finde sted.

Efter dansk ret hører det under domstolene at træffe beslutning om, hvorvidt betingelserne for varetægtsfængsling efter retsplejelovens § 762 er opfyldt. Kun hvis retten finder, at betingelserne for varetægtsfængsling er opfyldt, og varetægtsfængslingens øjemed kan opnås ved mindre indgribende

foranstaltninger, kan retten træffe beslutning om at fastsætte et eller flere varetægtssurrogater efter retsplejelovens § 765. Betingelserne for at træffe afgørelse om varetægtssurrogater vil være de samme, hvad enten der er udsigt til, at afgørelsen i henhold til rammeafgørelsen vil kunne fuldbyrdes i udlandet, eller udsigt til at afgørelsen vil skulle fuldbyrdes i Danmark.

Landsforeningen bemærker i forhold til lovforslaget, at foreningen ikke har bemærkninger til, at kompetencen til at træffe afgørelse om afslag på anerkendelse af afgørelser om foranstaltninger som alternativ til varetægtsfængsling indtil videre placeres i Justitsministeriet med mulighed for, at kompetencen kan delegeres til andre myndigheder. Hvis Justitsministeriet påtænker at benytte denne mulighed for delegation, vil landsforeningen imidlertid gerne forinden høres med henblik på at kunne bidrage med erfaringer fra den hidtidige proces. Foreningen vil ligeledes gerne høres, hvis Justitsministeriet beslutter, at kompetencen til at træffe afgørelse om udstedelse af anmodninger til andre medlemsstater om anerkendelse og fuldbyrdelse af danske afgørelser om alternativ til varetægtsfængsling, jf. forslaget til § 60 c, skal delegeres fra Justitsministeriet til en anden myndighed.

Inden der træffes endelig beslutning om eventuel delegation af afgørelseskompetence til andre myndigheder, vil Justitsministeriet i givet fald sende et udkast til bekendtgørelse til høring hos de relevante myndigheder og organisationer mv., herunder Landsforeningen af Forsvarsadvokater.

Landsforeningen tilslutter sig Justitsministeriets forslag om at fastlægge en procedure for fremsendelse af anmodninger om bekræftelse i de sager, hvor foranstaltningen på udstedelsesstatens anmodning og i overensstemmelse med udstedelsesstatens afgørelse skal opretholdes ud over 4 uger. Landsforeningen finder forslaget velbegrunder og nødvendigt, men udtrykker en vis tvivl med hensyn til, om udenlandske myndigheder vil være i stand til at overholde svarfristen på en uge og fristen til hver 4. uge at give de fornødne oplysninger. Efter foreningens opfattelse er det således afgørende, at bestemmelsen ikke alene får karakter af et formelt ”gummistempel”, men at der bliver en reel stillingtagen i forbindelse med prøvelsen af betingelserne for fortsat opretholdelse.

Landsforeningen har ikke bemærkninger til, at kompetencen til at træffe beslutning om at indstille fuldbyrdelsen af foranstaltning, når udstedelsesstaten ikke har svaret på anmodningen, jf. forslaget til § 29 æ, stk. 3, overlades til anklagemyndigheden, men landsforeningen forudsætter, at den forsvarer, der beskikkes for den pågældende person, der er underlagt for-

anstaltningen her i landet, får aktindsigt i anklagemyndighedens materiale, herunder i udstedelsesstatens redegørelse og svar til anklagemyndigheden i forbindelse med de periodiske bekræftelser.

Derudover finder landsforeningen, at der bør etableres en adgang til domstolsprøvelse af anklagemyndighedens beslutning om at undlade at indstille fuldbyrdelsen.

Proceduren i forslaget til § 29 æ har til formål at sikre, at anklagemyndigheden som ansvarlig for fuldbyrdelsen af den udenlandske foranstaltning løbende er opmærksom på eventuelle sagsskridt i udstedelsesstaten, der kan medføre, at fuldbyrdelsen af en foranstaltning skal indstilles her i landet.

Rammeafgørelsen giver ikke mulighed for at stille krav om, at fuldbyrdelsesstaten foretager en prøvelse af, om betingelserne for fortsat varetægtsfængsling er opfyldt, idet denne prøvelse er forbeholdt udstedelsesstatens kompetente myndighed. I forbindelse med anmodningen om bekræftelse af nødvendigheden af at opretholde foranstaltningen kan anklagemyndigheden ligeledes ikke kræve, at udstedelsesstatens myndigheder træffer en ny afgørelse om at forlænge foranstaltningen. Anklagemyndighedens opgave er derfor navnlig at påse, at den pågældende foranstaltning ikke er ophævet i udstedelsesstaten, uden at myndighederne her i landet er blevet underrettet herom.

Hvis udstedelsesstaten ikke besvarer anmodningen om bekræftelse inden for den fastsatte frist på 1 uge, skal anklagemyndigheden straks genfremsette anmodningen med en svarfrist på yderligere 1 uge. Svarer udstedelsesstaten ikke inden udløbet af denne frist, kan anklagemyndigheden træffe beslutning om at indstille fuldbyrdelsen af en foranstaltning, jf. lovforslagets § 29 æ, stk. 3. En sådan beslutning indebærer samtidig, at udstedelsesstaten får kompetencen til at fuldbyrde foranstaltningen tilbage, jf. lovforslagets § 29 ø, nr. 4. Den pågældende person vil således, efter at fuldbyrdelsen er indstillet i Danmark, i stedet skulle underlægges den pågældende foranstaltning i udstedelsesstaten, medmindre udstedelsesstaten træffer afgørelse om ophævelse af foranstaltningen eller i øvrigt vælger at undlade fuldbyrdelse.

Det er i lovforslaget forudsat, at anklagemyndigheden underretter den beskikkede forsvarer om udstedelsesstatens svar på anklagemyndighedens løbende anmodninger om bekræftelse af foranstaltningens nødvendighed, jf. § 29 æ, stk. 1, og om eventuelle afgørelser, som anklagemyndigheden

måtte træffe i henhold til § 29 a, stk. 3, jf. pkt. 4.4.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Justitsministeriet finder ikke, at der er grundlag for at etablere en adgang til prøvelse ved domstolene af anklagemyndighedens eventuelle beslutning om at undlade at afbryde fuldbyrdelsen af afgørelsen her i landet, selv om fuldbyrdesstaten ikke har besvaret en anmodning om at bekræfte foranstaltningens nødvendighed inden udløbet af den samlede frist på i alt 2 uger. Det bemærkes i den forbindelse, at indhentelse af udstedelsesstatens bekræftelse som nævnt ovenfor navnlig har til formål at sikre, at den pågældende foranstaltning ikke er ophævet i udstedelsesstaten, uden at myndighederne her i landet er blevet underrettet herom. Det bemærkes endvidere, at anklagemyndigheden ikke vil have grundlag for at fortsætte fuldbyrdelsen, hvis den person, som afgørelsen vedrører, kan godtgøre, at den udenlandske afgørelse om den pågældende foranstaltning er ophævet eller i øvrigt har mistet sin gyldighed.

Rigsadvokaten henviser generelt til Rigsadvokatens bemærkninger af 11. november 2008 i forbindelse med høringen om forslaget til rammeafgørelsen og har ingen yderligere bemærkninger i anledning af lovforslaget.

Rigspolitiet henholder sig til de høringssvar, som er afgivet den 4. november 2008 i forbindelse med høringen om forslaget til rammeafgørelsen og den 17. september 2009 i forbindelse med høringen om udkastet til folketingsbeslutning.

Rigspolitiet har på ny navnlig fremhævet, at implementeringen af gennemførelsen af rammeafgørelsen bør ske på en måde, så politiet får mulighed for at gøre indsigelse imod anvendelse af varetægtssurrogater. En sådan indsigelsesret vil f.eks. kunne have betydning i sager mod tyverimistænkte personer, der ikke har bopæl i Danmark.

Rammeafgørelsen giver ikke personer ret til, at der anvendes en ikke-frihedsberøvende foranstaltning som et alternativ til varetægtsfængsling som led i en straffesag. Det spørgsmål er således underlagt lovgivningen og procedurerne i den medlemsstat, hvor straffesagen finder sted, jf. rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2. De danske regler er omtalt ovenfor i tilknytning til Landsforeningen af Forsvarsadvokaters høringssvar.

Med lovforslagets § 60 c, stk. 1, er der givet justitsministeren, eller den justitsministeren bemyndiger dertil, mulighed for at beslutte at anmode en anden medlemsstat om at fuldbyrde en afgørelse om varetægtssurrogat, når den pågældende person, som er omfattet af afgørelsen, har lovligt og

sædvanligt ophold i denne anden medlemsstat, og vedkommende – efter at være blevet underrettet om foranstaltningerne – har indvilget i at vende tilbage til denne medlemsstat. Efter lovforslagets § 60 c, stk. 2, kan det desuden besluttes at anmode en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende person har lovligt og sædvanligt ophold, om at fuldbyrde afgørelsen, hvis den pågældende ønsker det, og medlemsstaten har givet sit samtykke til fuldbyrdelsen.

Kompetencen til at træffe afgørelse efter § 60 c vil indtil videre ligge centralt i Justitsministeriet. Justitsministeriet vil således skulle træffe afgørelse om at anmode andre medlemsstaters myndigheder om at fuldbyrde en dansk afgørelse om varetægtssurrogater, som er truffet af domstolene med hjemmel i retsplejelovens § 765.

Ved vurderingen af, om en afgørelse skal fremsendes til en anden medlemsstat med henblik på fuldbyrdelse, skal der ifølge lovforslagets bemærkninger lægges vægt på, at den ordning, som fastlægges med rammeafgørelsen, har til formål at fremme anvendelsen af ikke-frihedsberøvende foranstaltninger over for personer, der har lovligt og sædvanligt ophold i en anden medlemsstat, og at sikre, at den pågældende person til sin tid vil kunne stilles for retten her i landet samt forbedre beskyttelsen af ofre og af offentligheden. Disse hensyn må derfor inddrages i afgørelsen.

Det er i lovforslaget forudsat, at Justitsministeriet – inden der træffes afgørelse i sagen – sikrer, at politiet og anklagemyndigheden har haft lejlighed til at udtale sig med henblik på at fastlægge, om der er risiko for, at overførelsen af varetægtssurrogatet til fuldbyrdelse i en anden medlemsstat vil skade efterforskningen eller muligheden for at få straffesagen gennemført her i landet. Der henvises til pkt. 4.5 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Rigspolitiet bemærker desuden, at der ikke foreligger oplysninger, der nærmere kan belyse de økonomiske og administrative konsekvenser, som gennemførelsen af rammeafgørelsen ville medføre for politiet.

Lovforslaget vil muligvis kunne medføre et vist øget ressourceforbrug for Justitsministeriet, anklagemyndigheden og domstolene, der har kompetencen til at træffe afgørelse om anerkendelse og fuldbyrdelse her i landet af afgørelser om foranstaltninger som alternativ til varetægtsfængsling, der er afsagt i en anden EU-medlemsstat. Endvidere vil lovforslaget kunne medføre et vist øget ressourceforbrug for politiet, der vil skulle påse, at foranstaltningerne overholdes her i landet.

Da lovforslaget imidlertid alene ventes at få betydning for ganske få sager årligt, sammenholdt med at der med ordningen gives mulighed for, at afgørelser om varetægtssurrogater truffet her i landet fuldbyrdes i en anden EU-medlemsstat, er det vurderingen, at lovforslaget samlet set ikke vil have økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige af betydning.

3. Lovforslaget

Det fremsatte lovforslag svarer med enkelte redaktionelle ændringer til høringsudkastet.