



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.04.2004
KOM(2004)334 endelig

GRØNBOG

om tilnærmelse, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner i EU

(forelagt af Kommissionen)

FORMÅLET MED GRØNBOGEN

EU har sat som mål at sikre borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed (artikel 29 i traktaten om Den Europæiske Union). Kommissionen finder det i lyset heraf relevant at analysere, om de nationale forskelle i forbindelse med strafferetlige sanktioner stiller sig hindrende i vejen for at nå dette mål. Det er desuden nødvendigt at analysere, om disse forskelle skaber problemer med retssamarbejdet mellem medlemsstaterne. Dette forudsætter først og fremmest en indkredsning af hindringerne for gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse, som i henhold til konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors skal udgøre "hjørnestenen" i retssamarbejdet i EU og generelt skal gøre det lettere for en medlemsstat at fuldbyrde strafferetlige afgørelser, der er afsagt i en anden medlemsstat.

Dette dokument indeholder en række forudgående overvejelser, der senere skal gøre det muligt på baggrund af de foreliggende oplysninger, dvs. i lyset af reaktioner på og kommentarer til denne grøn bog, at komme med en udtalelse om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt og muligt at fremsætte et forslag til retsakt, der eventuelt og til en vis grad medfører dels en indbyrdes tilnærmelse af de bestemmelser, der gælder for strafferetlige sanktioner generelt, dels en indbyrdes anerkendelse af frihedsstraffe og alternative straffe i EU.

HØRING AF ALLE BERØRTE PARTER

Der stilles en række spørgsmål vedrørende de problemer, Kommissionen finder er de væsentligste i forbindelse med skabelsen af et reelt område med retfærdighed.

Kommissionen ønsker at modtage begrundede svar på disse spørgsmål fra alle berørte parter. Disse kan eventuelt komme med bemærkninger til andre nyttige aspekter, uanset om disse er nævnt i dokumentet eller ej. Svarene og eventuelle bemærkninger skal **senest den 31 juli 2004** være sendt til:

**Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender
kontor D.3
B-1049 Bruxelles**

Fax: +32 2 296 76 34

E-mail: JAI-justicepenale@cec.eu.int

For at gøre det lettere at forvalte de fremsendte dokumenter bedes de berørte parter, der indsender svar og bemærkninger ad forskellig vej (f.eks. e-mail og med posten) om nødvendigt anføre, om der er tale om dokumenter, der tidligere er blevet sendt til Kommissionen. Berørte parter, der ønsker at fremkomme med bemærkninger til denne grøn bog, skal redegøre for, hvilke interesser de repræsenterer, og i hvilket omfang.

Denne høring samt indkomne svar og bemærkninger offentliggøres på Kommissionens websted: http://europa.eu.int/comm/justice_home/news_consulting_public_en.htm, medmindre ophavsmanden udtrykkeligt frabeder sig dette.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Formålet med grønbogen	2
Høring af alle berørte parter	2
1. Indledning	7
1.1. Formålet med den indbyrdes tilnærmelse	9
1.2. Formålet med den gensidige anerkendelse	12
1.3. Grønbogens metode og struktur	13
2. Status over foranstaltningerne på EU-plan	14
2.1. Indbyrdes tilnærmelse af sanktioner	14
2.1.1. Traktaten om Den Europæiske Union.....	14
2.1.2. Wien-handlingsplanen	14
2.1.3. Konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors.....	15
2.1.4. Instrumenter, der er vedtaget, eller hvorom der forhandles	15
2.1.5. Frihedsstraf.....	15
2.1.6. Økonomiske sanktioner.....	18
2.1.7. Rettighedsfrakendelse	19
2.1.8. Konfiskation.....	19
2.1.9. Sanktioner over for juridiske personer	20
2.1.10. Alternative straffe	21
2.1.11. Fuldbordelse af strafferetlige sanktioner.....	22
2.1.12. Konklusioner	23
2.2. Gensidig anerkendelse og fuldbordelse af strafferetlige sanktioner i en anden medlemsstat.....	23
2.2.1. Europæisk arrestordre.	24
2.2.2. Gensidig anerkendelse af bødestraf	24
2.2.3. Gensidig anerkendelse af afgørelser om konfiskation	24
2.2.4. Gensidig anerkendelse af afgørelser om rettighedsfrakendelse	25
2.2.5. Aftaler indgået mellem medlemsstaterne af Det Europæiske Fællesskab inden for rammerne af det europæiske politiske samarbejde (EPS)	26
2.2.6. Konklusioner	26
3. Den nuværende situation: national lovgivning og internationale aftaler	26

3.1.	Meget store forskelle mellem medlemsstaterne	26
3.1.1.	Generelle strafferetlige bestemmelser	27
3.1.1.1.	Principperne for iværksættelse af retsforfølgning - legalitetsprincippet eller opportunitetsprincippet	27
3.1.1.2.	Straffedomstolenes skønsbeføjelser	27
3.1.1.3.	Graden af meddelagtighed. Medvirken	28
3.1.1.4.	Gennemførelsesgrad. Forsøg	28
3.1.1.5.	Skærpende og formildende omstændigheder	28
3.1.1.6.	Et særligt tilfælde - gentagelsestilfælde	29
3.1.1.7.	Sideløbende strafbare handlinger	29
3.1.2.	Frihedsstraf	30
3.1.3.	Bødestraf	31
3.1.4.	Rettighedsfrakendelse	32
3.1.5.	Konfiskation	32
3.1.6.	Sanktioner over for juridiske personer	33
3.1.7.	Alternative straffe	33
3.1.8.	Fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner	34
3.2.	Et ufuldstændigt arsenal af instrumenter med henblik på gensidig anerkendelse	34
3.2.1.	Gensidig anerkendelse af frihedsstraf	34
3.2.1.1.	Den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger	35
3.2.1.2.	Konventionen af 13. november 1991 mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater om gennemførelse af udenlandske afgørelser på det strafferetlige område	36
3.2.1.3.	Traktaten af 26. september 1968 mellem Belgien, Nederlandene og Luxembourg om fuldbyrdelse af strafferetlige afgørelser	38
3.2.1.4.	Samarbejdsmodellen i de nordiske lande	39
3.2.1.5.	Den europæiske konvention af 21. marts 1983 om overførelse af domfældte	40
3.2.1.6.	Supplerende protokol til den europæiske konvention af 18. december 1997 om overførelse af domfældte	42
3.2.1.7.	Aftale af 25. maj 1987 om anvendelsen mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater af Europarådets konvention om overførelse af domfældte	43
3.2.2.	Anerkendelse af betingede domme eller afgørelser vedrørende prøveløsladelse eller alternative sanktioner	43

3.2.2.1. Beskrivelse og indkredsning af problemet.....	43
3.2.2.2. Eksisterende instrumenter	44
3.2.3. Gensidig anerkendelse af afgørelser om rettighedsfrakendelse	46
3.2.4. Konklusion.....	46
4. Uløste problemer og behov for handling på EU-plan	48
4.1. Indbyrdes tilnærmelse af frihedsstraffe og alternative straffe.....	48
4.1.1. Almindelige strafferetlige regler	49
4.1.1.1. Lovlighed/opportunitet.....	49
4.1.1.2. Straffedommerens skønsbeføjelse.....	49
4.1.1.3. Grad af deltagelse. Meddelagtighed.....	50
4.1.1.4. Skærpende og formildende omstændigheder	50
4.1.1.5. Recidivitet	50
4.1.1.6. Flere samtidige lovovertrædelser	52
4.1.2. Frihedsstraffe	52
4.1.3. Bøder	53
4.1.4. Rettighedsfrakendelse	54
4.1.5. Konfiskation.....	54
4.1.6. Juridiske personer	54
4.1.7. Alternative straffe	55
4.1.8. Sanktionernes fuldbyrdelse	57
4.2. Anerkendelse og fuldbyrdelse af frihedsstraffe og alternative sanktioner i en anden medlemsstat	60
4.2.1. Anvendelsesområdet for eventuelle EU-regler på området	61
4.2.1.1. Omfattede personer	61
4.2.1.2. Materielt anvendelsesområde.....	62
4.2.2. Betingelser for anerkendelse	63
4.2.2.1. Initiativret til iværksættelse af anerkendelsesproceduren	63
4.2.2.2. Afvisningsgrunde	63
4.2.2.3. Fuldbyrdelseslandets beføjelse til at tilpasse den af domslandet idømte straf (frihedsstraf eller alternativ straf).....	66
4.2.2.4. Den dømtes medvirken	68

4.2.2.5. Offerets medvirken.....	68
4.2.3. Procedurer og fremgangsmåder for gennemførelsen af anerkendelse af straffedomme og overførsel af domfældte	70
4.2.3.1. Frister	70
4.2.3.2. Refusion af fuldbyrdelseslandets udgifter.....	70
4.2.4. Kompetencefordeling mellem domsland og fuldbyrdelsesland.....	71
BILAG I Oversigt over og komparativ analyse af medlemsstaternes lovgivning om fuldbyrdelse af domme om frihedsstraffe	73
1. Betingede straffe	73
2. Suspension og udsættelse af domfældelse	74
3. Udgang	74
4. Opsplitning af straffuldbyrdelsen ("weekendarrest").....	75
5. Elektronisk overvågning	77
6. Husarrest	78
BILAG II Oversigt over og komparativ analyse af medlemsstaternes lovgivning om alternative sanktioner	80
1. Samfundstjeneste	80
2. Mægling	81
3. Tiltalefrafald.....	85
BILAG III Oversigt over og komparativ analyse af medlemsstaternes lovgivning om fuldbyrdelse af straffe	89
1. Suspension af straffen	89
2. Udgang	89
3. Førtidig løsladelse	90
4. Eftergivelse af straf	92
5. Benådning og amnesti	92
BILAG IV Oversigt over alle spørgsmålene.....	93

1. INDLEDNING

I artikel 31, litra e), i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) fastsættes følgende: "*gradvis vedtagelse af foranstaltninger til fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffen herfor*" på bestemte områder. Denne strategi blev bekræftet i Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres¹ (Wien-handlingsplanen) samt konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors² (afsnit 48).

En indbyrdes tilnærmelse af de strafferetlige sanktioner bidrager endvidere til dels at sikre, at gældende regler i medlemsstaterne er indbyrdes forenelige som fastsat i artikel 31, stk. 1, litra c), i det omfang det er nødvendigt for at forbedre det strafferetlige samarbejde, dels at fremme og fremskynde samarbejdet mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne vedrørende fuldbyrdelsen af retsafgørelser som fastsat i artikel 31, stk. 1, litra a).

For at gennemføre dette mandat har Rådet allerede vedtaget en række retsforskrifter (rammeafgørelser) vedrørende svig med andre betalingsmidler end kontanter, forfalskning af euroen, hvidvaskning af penge, terrorisme, miljøkriminalitet, menneskehandel, korruption i den private sektor og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og ulovligt ophold. Andre retsforskrifter er ved at blive drøftet i Rådet og Europa-Parlamentet, f.eks. forslagene til Rådets rammeafgørelser om ulovlige udledninger fra skibe og om racisme og fremmedhad³. Rammeafgørelserne har til formål at sikre en gensidig tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser. Rammeafgørelserne er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen⁴.

For så vidt angår sanktionerne er de straffe, der finder anvendelse, blevet fastsat. For at harmonisere har man valgt mindst at fastsætte sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, og i stadig højere grad at fastsætte, hvor lav den strengeste straf kan være⁵. Denne fremgangsmåde, der kun vedrører frihedsstraf, fører efter Kommissionens mening til en minimumstilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der kan vise sig at være utilstrækkelig for at nå førnævnte mål. Kommissionen imødekommer behovet for at indkredse de områder, hvor en indsats på EU-plan er begrundet.

Det skal også erindres, at de foranstaltninger, Fællesskabet iværksætter på grundlag af traktaten om Den Europæiske Union, ikke har indflydelse på dens beføjelser med henblik på at nå målene i artikel 2 i traktaten om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber, for at sikre, at medlemsstaterne vedtager bestemmelser om sanktioner, eventuelt strafferetlige sanktioner, på nationalt plan, når dette viser sig at være nødvendigt for at nå et mål på fællesskabsplan.

¹ EFT C 19 af 23.1.1999, s. 1. Se også punkt 2.1.2.

² Findes på http://ue.eu.int/da/Info/eurocouncil/index_da.htm

³ Se punkt 2.1.5.

⁴ Artikel 34, stk. 2, litra b), i traktaten om Den Europæiske Union.

⁵ I Rådets fælles aktion af 21.12.1998 om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater fastsættes der imidlertid ikke en minimumsstraf.

Som eksempel kan nævnes miljøbeskyttelse, herunder forbud mod, at skibe foretager ulovlige udledninger, og den fælles fiskeripolitik.

Ud over fængselsstraf findes der en lang række sanktionsmuligheder i medlemsstaternes straffesystemer. Selv om man fastsætter samme straf for en lovovertrædelse, vil der dog være store forskelle i medlemsstaternes generelle strafferetlige bestemmelser, der medfører en forskel mellem den retsafgørelse, der afsiges, og den sanktion, der fuldbyrdes.

Denne grønbog indeholder en sammenlignende analyse af medlemsstaternes lovgivning. Det har ikke været muligt på nuværende tidspunkt at tage hensyn til situationen i tiltrædelseslandene, da den undersøgelse, der ligger til grund for analysen, ikke omfattede lovgivningen i alle disse lande. Inden for rammerne af høringen om grønbogen har tiltrædelseslandene selvfølgelig alle muligheder for at fremkomme med deres holdning. Kommissionen opfordrer dem desuden til at indsende bidrag for at supplere de faktuelle oplysninger om deres lovgivning på de områder, der er omfattet af grønbogen.

For så vidt angår effektiviteten kan man i den forbindelse spørge sig selv, om fuldbyrdelsen af sanktionen er effektiv, og om dette har en afskrækkende virkning for nu at anvende de velkendte begreber fra sagen om den græsk-jugoslaviske majs⁶, og som udgør grundlaget for systemet for indbyrdes tilnærmelse af de sanktioner, der fastsættes inden for rammerne af tredje søjle. Den straf, der afsones, er i sidste instans slutresultatet af en kompleks ligning, der indeholder et meget højt antal variabler, hvorfor det teoretisk set er nødvendigt at påvirke alle faktorer for at garantere samme sanktion inden for alle retssystemer.

Man må dog erkende, at det ikke er muligt samtidigt og på kort sigt at harmonisere alle relevante faktorer på området, og Kommissionen har selvfølgelig ikke til hensigt at foreslå en ensretning af alle strafferetlige sanktioner inden for EU. Dette er hverken ønskeligt eller juridisk muligt.

Der er temmelig store forskelle mellem medlemsstaternes lovgivning for så vidt angår sanktioner. Det skyldes historiske, kulturelle og retlige forhold, der er tæt knyttet til retssystemerne, som har udviklet sig gennem tiden og som er udtryk for den måde, hvorpå medlemsstaterne har taget fat på en række grundlæggende spørgsmål på det strafferetlige område. Der findes en intern kohærens i retssystemerne, og hvis man ændrer en række regler uden at tage hensyn til helheden, er der risiko for, at det fører til en skævvridning.

I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet er det nødvendigt at koncentrere sig om de områder, hvor der er indkredset et behov på grundlag af opstillede mål og de foreliggende retsgrundlag. Det drejer sig således snarere om at indkredse de forskelle, der virker skadelige for sanktionerne, og de eventuelle begrænsninger, det er nødvendigt at opstille for at skabe et europæisk område med retfærdighed.

I udkastet til forfatning⁷ fastsættes det i stk. 1 i artikel I-41, som vedrører gennemførelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, at Unionen skaber dette område:

- ved at vedtage europæiske love og rammelove, der om nødvendigt tager sigte på indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger på de områder, der er angivet i del III i forfatningen

⁶ Domstolens dom af 21.9.1989, Kommissionen mod Den Helleniske Republik, sag 68/88, Sml. 1989, s. 2965.

⁷ Findes på <http://european-convention.eu.int/>

- ved at fremme den gensidige tillid mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, især på grundlag af gensidig anerkendelse af retslige og udenretslige afgørelser
- gennem operationelt samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder.

Under 4. afdeling i del III i udkastet til forfatning vedrørende retligt samarbejde i straffesager (artikel III-171) specificeres det, at dette samarbejde bygger på princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser og omfatter indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på en række områder. I den forbindelse fastsættes det i artikel III-172, at der ved europæisk rammelov kan *"fastsættes minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor på områder med kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension som følge af overtrædelsernes karakter eller konsekvenser eller af et særligt behov for at bekæmpe dem på fælles grundlag."*

I henhold til artikel III-171, stk. 1, afsnit 2, litra d), i udkastet til forfatning kan der ved lov eller rammelov fastsættes foranstaltninger med henblik på *"at fremme samarbejdet mellem judicielle eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne i forbindelse med strafforfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser"*. Rådet kan desuden efter Europa-Parlamentets godkendelse heraf med enstemmighed vedtage en europæisk afgørelse om andre kriminalitetsområder (artikel III-172, stk. 1, afsnit 3).

Når det viser sig absolut nødvendigt at sikre en indbyrdes tilnærmelse af de strafferetlige bestemmelser for at sikre en effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der har været omfattet af tidligere harmoniseringsforanstaltninger, kan der ved europæiske rammelove fastsættes minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor på det pågældende område (jf. artikel III-172, stk. 2).

I henhold til artikel III-173 i udkastet til forfatning kan der ved europæisk lov eller rammelov fastsættes foranstaltninger for at fremme og støtte medlemsstaternes indsats inden for kriminalitetsforebyggelse, som spiller en væsentlig rolle i forbindelse med gennemførelsesbestemmelserne vedrørende frihedsstraf og alternative strafe (se **bilag I og II**). Dette retsgrundlag tillader imidlertid ikke en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

1.1. Formålet med den indbyrdes tilnærmelse

En indbyrdes tilnærmelse af de strafferetlige sanktioner kan have flere formål, der kan kombineres:

- Ved at fastsætte fælles kriterier for, hvad der udgør strafbare handlinger, og fælles straffe for bestemte former for kriminalitet sender EU et symbolsk budskab. En indbyrdes tilnærmelse af sanktioner er med til at give borgerne den samme følelse af retfærdighed overalt i EU, hvilket er en af forudsætningerne for at skabe et område med sikkerhed, frihed og retfærdighed⁸. Dette angiver tydeligt, at bestemte former for adfærd er uacceptable og straffes på samme måde. Et eksempel herpå er bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn. En indbyrdes tilnærmelse af, hvad der udgør strafbar adfærd, og strafferammen herfor sikrer en effektiv og ensartet beskyttelse af borgerne i hele EU mod et fænomen, der strider mod medlemsstaternes fælles principper og værdier.

⁸ Se punkt 15 i Wien-handlingsplanen.

- Følgelig medfører et europæisk område med retfærdighed, at samme strafbare adfærd straffes på samme måde, uanset hvor i EU lovovertrædelsen begås. En indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne udgør således et mål i sig selv på de områder, der prioriteres og indkredses som sådan. Det er nødvendigt med en vis indbyrdes tilnærmelse af de materielle strafferetlige bestemmelser, da bl.a. visse former for kriminalitet går på tværs af grænserne, og medlemsstaterne ikke effektivt selv kan bekæmpe dem.
- En række minimumsstandarder på EU-plan er også med til at forhindre, at lovovertrædere (eller i det mindste bestemte kategorier af lovovertrædere som f.eks. dem, der er involveret i organiseret kriminalitet) ikke drager fordel af, at straffen varierer afhængig af den enkelte medlemsstat, og derfor rejser fra den ene til den anden for at undgå strafferetlig forfølgning eller fuldbyrdelse af straffen. I konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors (punkt 5) understreges det, at kriminelle ikke må kunne udnytte forskelle i medlemsstaternes retssystemer. Dette gør sig navnlig gældende i forbindelse med økonomisk kriminalitet.
- Drøftelserne i Rådet om udkastet til rammeafgørelse om "ne bis in ibis"-princippet viste også, at det lettere vil kunne acceptere at anvende princippet i artikel 50 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, hvis straffene er sammenlignelige og deres fuldbyrdelse effektiv.
- Gennemførelsen af bestemte mekanismer i forbindelse med det strafferetlige samarbejde afhang tidligere af strafferammen, men det er næppe længere tilfældet efter vedtagelsen af instrumenter baseret på princippet om gensidig anerkendelse.
- Som anført i artikel III-172, stk. 2, i udkastet til forfatning findes der også en forbindelse mellem den indbyrdes tilnærmelse af strafferetten og en effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der tidligere har været omfattet af harmoniseringsforanstaltninger. Som eksempler herpå kan nævnes miljøbeskyttelse, arbejdssikkerhed og økonomiske og finansielle transaktioner, hvor strafferetten kan være med til at sikre respekten for en EU-politik.
- Endelig er en indbyrdes tilnærmelse af de strafferetlige bestemmelser vedrørende sanktioner og fuldbyrdelse heraf med til at fremme accepten af gensidig anerkendelse af domme, fordi det øger den gensidige tillid. Den indbyrdes tilnærmelse er imidlertid ikke en ufravigelig betingelse for den gensidige anerkendelse; der er snarere tale om to mekanismer, der supplerer hinanden, og som gør det muligt at skabe et europæisk område med retfærdighed. Det bliver således lettere at sikre, at medlemsstaternes gældende regler er forenelige, jf. artikel 31, stk. 1, litra c), i TEU, og samtidig forbedre samarbejdet mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne om fuldbyrdelsen af afgørelser, jf. artikel 31, stk. 1, litra a), i TEU. Sammenlignelige betingelser for fuldbyrdelsen af straffe i medlemsstaterne fremmer resocialiseringen af personer, fordi det gør det muligt for dem at afsone deres straf i en anden medlemsstat end den, hvor de er blevet dømt.

I forbindelse med alle bestræbelser for at fremme en indbyrdes tilnærmelse af de strafferetlige sanktioner skal subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet selvfølgelig respekteres. Protokollen om anvendelse af subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til EF-traktaten via Amsterdam-traktaten, indeholder en række retningslinjer for anvendelsen af disse principper. En handling fra Fællesskabets side er ifølge protokollen berettiget, når det pågældende spørgsmål har tværnationale aspekter, når en handling fra medlemsstaterne alene eller manglende handling

fra Fællesskabets side vil være i konflikt med traktatens krav, eller når en handling på fællesskabsplan vil have klare fordele på grund af omfanget eller virkningerne heraf.

I henhold til artikel 2 i TEU finder disse retningslinjer anvendelse i forbindelse med EU's beføjelser. For at nå målet og skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU som fastsat i traktaten er alle bestræbelser på at fremme den indbyrdes tilnærmelse for så vidt angår anvendelse og fuldbyrdelse af straffe berettiget i det omfang, hvor målene for de påtænkte foranstaltninger ikke kan nås på tilfredsstillende vis af medlemsstaterne og derfor, på grund af de påtænkte foranstaltningers omfang eller virkninger, bedre kan opfyldes på EU-plan. For at nå disse mål kan de påtænkte foranstaltninger vedrøre forskellige aspekter af sanktionerne, der mere eller mindre kan sammenfattes i fire punkter:

- 1) Hvilke sanktioner kan der i medfør af strafferetten idømmes?
- 2) Hvordan retsforfølges lovovertrædelser?
- 3) Hvordan idømmes sanktioner?
- 4) Hvordan fuldbyrdes de idømte sanktioner?

Kommissionen finder det nødvendigt at se på hele problemstillingen og ikke kun på den indbyrdes tilnærmelse af de straffe, der finder anvendelse. Det er f.eks. ikke tilstrækkeligt, at der fastsættes samme bødestrafte i medlemsstaterne, hvis de idømte straffe anvendes mere eller mindre strengt afhængig af det enkelte land. Valget af den straf, der finder anvendelse, indebærer nødvendigvis et valg for så vidt angår gennemførelsesvilkårene.

En sammenhængende politik for så vidt angår strafferetlige sanktioner i EU skal derfor mindst⁹ vedrøre følgende fire forhold, uden at der på nuværende tidspunkt ses nærmere på, hvorvidt det er hensigtsmæssigt eller muligt at gøre en indsats på EU-plan i forbindelse med hvert af disse punkter:

⁹

Alle nedenstående faktorer påvirker straffedomme:

- Den type sanktion, der er fastsat i loven (frihedsstraf eller bødestraf, rettighedsfrakendelse, konfiskation, "uformelle sanktioner" på området genoprettende retfærdighed, muligheden for at kombinere forskellige typer sanktioner og de forskellige strafferammer).
- Retsforfølningssystemet (obligatorisk eller fakultativ retsforfølning på grundlag af opportunitetsprincippet, retningslinjer for samarbejdet mellem politiet, anklagemyndigheden og domstolene, ofrenes rolle i forbindelse med retssagen, politiets skønmæssige beføjelser og beslutningsbeføjelser).
- Retssagens karakteristika (eventuelt mulighed for at anvende ordninger for genoprettende retfærdighed såsom mægling i straffesager mellem ofret og gerningsmanden, betaling af udgifter til samfundet, deltagelse i uddannelsesprogrammer, almennyttigt arbejde m.m. og valgbarhed).
- Straffastsættelse (praksis og traditioner i forbindelse med domfældelse, de skønmæssige beføjelser, som de personer, der træffer afgørelse, har, hensyntagen til skærpende eller formildende omstændigheder, anvendelse af begreberne forsøg/medvirken/forberedelse af lovovertrædelser og anvendelse af ubetingede og (helt eller delvis) betingede straffe, herunder prøvetidens længde).
- Fuldbyrdelse af straffe (herunder mulighed for suspension eller udsættelse af straffastsættelsen, strafnedsættelse eller strafbortfald).
- For bøder: mulighed for dagbøder eller afbetaling og fængsling, hvis bøden ikke betales.
- For frihedsstraffe: standardnormer for fængselsceller, behandlingen af de indsatte, mulighed for at aflønne de indsatte for deres arbejde, socialsikringsordning, bestemmelserne for tidlig (betinget eller ubetinget) løsladelse, herunder amnesti og benådning.

1) Strafferammen og viften af disponible sanktioner (f.eks. frihedsstraf, alternativ straf til fængsling og bødestraf).

2) Gældende regler for retsforfølgning (f.eks. legalitetsprincippet/opportunitetsprincippet og prioriteringen i forbindelse med kriminalpolitikken).

3) Generelle strafferetlige regler (f.eks. forsøg, medvirken, anstiftelse og tilskyndelse, skærpende og formildende omstændigheder og gentagelsestilfælde).

4) Regler og praksis for så vidt angår fuldbyrdelse af straffe (f.eks. forskellige former for prøveløsladelse, straffertilgivelse og strafnedsættelse, amnesti, benådning, resocialisering, retsmyndighedernes eller andres inddragelse i fuldbyrdelsen af straffen og foranstaltninger vedrørende individualisering af straffen med henblik på resocialisering).

Kommissionen vil under sine grundige overvejelser af disse spørgsmål også tage hensyn til resultaterne af en nylig offentliggjort undersøgelse vedrørende harmoniseringen af strafferetlige sanktioner i Europa¹⁰, der blev gennemført af "Unité Mixte de Recherche de Droit Comparé" i Paris. I undersøgelsen, hvortil der blev ydet støtte via Grotius-programmet, fokuseres der dels på muligheden for en indbyrdes tilnærmelse af de generelle strafferetlige bestemmelser for anvendelsen af straffe, dels reglerne vedrørende fuldbyrdelsen af straffe. Resultaterne af undersøgelsen kan i en senere fase anvendes til i højere grad at indkredse de spørgsmål, i forbindelse med hvilke der påtænkes en indsats på EU-plan.

1.2. Formålet med den gensidige anerkendelse

I henhold til artikel 31, stk. 1, litra a) i traktaten om Den Europæiske Union tager fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager bl.a. sigte på "fremme og fremskyndelse af samarbejdet mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne vedrørende retspleje og fuldbyrdelse af afgørelser". I denne bestemmelse, der blev indført med Amsterdam-traktaten¹¹, nævnes princippet om gensidig anerkendelse ikke; i henhold til dette princip anerkendes og - om nødvendigt - fuldbyrdes domme og andre afgørelser truffet af retlige myndigheder i en medlemsstat (den domfældende medlemsstat) i en anden medlemsstat (den fuldbyrdende medlemsstat).

Det var på Det Europæiske Råds møde i Cardiff den 15.-16. juni 1998, at dette begreb, der stammer fra fællesmarkedet, for første gang blev anvendt, og at Rådet blev anmodet om at afdække mulighederne for øget gensidig anerkendelse af medlemsstaternes retters afgørelser¹².

Idéen om gensidig anerkendelse, der blev nævnt i punkt 45 f) i Rådets og Kommissionens handlingsplan af 3. december 1998 for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres, blev taget op igen på Det Europæiske Råds møde i Tammersfors i oktober 1999, hvor man fandt at, det burde "*være hjørnестenen i det retlige samarbejde inden for EU på både det civilretlige og*

¹⁰ "L'harmonisation des sanctions pénales en Europe", M. Delmas-Marty, G. Giudicelli-Delage, E. Lambert-Abdelgawad. Société de législation comparée. Collection de l'UMR de Droit comparé de Paris (Paris I- CNRS, vol.V), Paris, 2003.

¹¹ Undertegnet den 2.10.1997 og trådt i kraft den 1.5.1999.

¹² Punkt 39 i formandskabets konklusioner.

det strafferetlige område" (punkt 33-37). I henhold til Det Europæiske Råds mødes erklæring i Tammerfors vil *"en øget gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme [...] sammen med den nødvendige indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen kunne lette samarbejdet mellem myndighederne og fremme den retlige beskyttelse af den enkeltes rettigheder"*. Den gensidige anerkendelse skal således ikke blot garantere, at dommene fuldbyrdes, men også at de bliver det på en måde, der beskytter den enkeltes rettigheder. F.eks. skal man stræbe efter at få anerkendt og fuldbyrdet en afgørelse i en anden medlemsstat, hvis dette gør det muligt at sikre en bedre resocialisering af lovovertræderen.

Det Europæiske Råd i Tammerfors anmodede Rådet og Kommissionen om at vedtage et program med foranstaltninger, der gennemfører princippet om gensidig anerkendelse¹³.

Kommissionen foreslog i sin meddelelse af 26. juli 2000 til Rådet og Europa-Parlamentet om gensidig anerkendelse af endelige afgørelser i straffesager¹⁴ en række grundlæggende retningslinjer på området.

Retningslinjerne blev derefter præciseret i et program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager¹⁵. I programmet understreges det, at gensidig anerkendelse af retsafgørelser er en retssikkerhedsfaktor i EU, idet den giver garanti for, at en dom afsagt i én medlemsstat ikke anfægtes i en anden medlemsstat. Det anføres endvidere, at gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager forudsætter, at medlemsstaterne har gensidig tillid til hinandens strafferetlige systemer. En sådan tillid hviler navnlig på den fælles sokkel, som udgøres af deres tilslutning til principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet. Den gensidige tillid øges desuden gennem en indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger, således som erfaringerne med samarbejdet mellem de nordiske lande viser det (se punkt 3.2.1.4.).

I udkastet til forfatning bekræftes denne metode og strategi. I artikel III-171 fastsættes det således, at det retlige samarbejde i straffesager i EU *"bygger på princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser og omfatter indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser [...]"*.

1.3. Grøn bogens metode og struktur

I grøn bogen gøres der først status over de foranstaltninger, der er blevet truffet i EU for så vidt angår indbyrdes tilnærmelse, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner i en anden medlemsstat (kapitel II) og dernæst over situationen med hensyn til medlemsstaternes lovgivninger vedrørende de generelle strafferetlige principper, sanktioner og fuldbyrdelse heraf samt de internationale aftaler, medlemsstaterne har indgået på området (kapitel III suppleret af **bilag I, II og III**).

I sidste del (kapitel IV) indkredses de problemer, der fortsat findes, selv om der er vedtaget en række foranstaltninger på EU-plan vedrørende harmonisering og gensidig anerkendelse og medlemsstaternes indgåelse af internationale aftaler. I denne del demonstreres ved hjælp af eksempler de reelle eller potentielle hindringer retligt og i praksis for at skabe et område med

¹³ Punkt 37 i formandskabets konklusioner.

¹⁴ KOM(2000) 495 endelig.

¹⁵ EFT C 12 af 15.1.2001, s. 10.

retfærdighed. På grundlag af denne analyse tages der i dette kapitel dernæst fat på behovet for en EU-indsats, således som Kommissionen ser situationen på nuværende tidspunkt i lyset af de retlige muligheder for at nå målene. I dette kapitel ses der kun nærmere på gensidig anerkendelse af frihedsstraffe (herunder vilkårene for deres fuldbyrdelse) og alternative straffe. Der drøftes på nuværende tidspunkt en række initiativer i Rådet vedrørende gensidig anerkendelse af bødestrafte og afgørelser om konfiskation. Kommissionen vil i en særskilt meddelelse vende tilbage til afgørelser vedrørende rettighedsfrakendelse. Reaktionen på grønbogen og navnlig besvarelsen af de spørgsmål, der stilles i dette kapitel (se **bilag IV**, hvor alle spørgsmålene resumeres) gør det muligt at tilføje nye behov og fjerne eller ændre på allerede indkredsede behov.

2. STATUS OVER FORANSTALTNINGERNE PÅ EU-PLAN

2.1. Indbyrdes tilnærmelse af sanktioner

2.1.1. Traktaten om Den Europæiske Union

I henhold til traktaten om Den Europæiske Union (TEU), der senest blev ændret ved Nice-traktaten, der trådte i kraft i februar 2003, har EU som mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed (artikel 29). Ifølge traktaten nås dette mål bl.a. gennem en indbyrdes tilnærmelse i det omfang, der er behov herfor, af medlemsstaternes strafferetlige bestemmelser. I artikel 31, stk. 1, litra e) fastsættes det, at der skal ske en "*gradvis vedtagelse af foranstaltninger til fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for organiseret kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel*".

Allerede under Maastricht-traktaten begyndte der at ske en indbyrdes tilnærmelse. Der blev gjort en fælles indsats for at fastsætte fælles definitioner af, hvad der udgør kriminelle handlinger på områder som racisme og fremmedhad¹⁶ eller deltagelse i en kriminel organisation¹⁷, men der blev ikke fastsat bestemmelser om strafferammen i disse instrumenter.

2.1.2. Wien-handlingsplanen

I Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres¹⁸, henvises der under punkt 46 til en tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige bestemmelser for så vidt angår et bestemt antal lovovertrædelser henholdsvis to og fem år efter traktatens ikrafttræden.

Der nævnes navnlig de former for adfærd inden for organiseret kriminalitet, terrorisme og narkotikahandel, for hvilke det er påtrængende nødvendigt at vedtage foranstaltninger til fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene i forbindelse hermed, og om nødvendigt at vedtage foranstaltninger i overensstemmelse hermed. I henhold til handlingsplanen kunne oplagte emner for en sådan gennemgang, i det omfang de vedrører organiseret kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel, være

¹⁶ EFT L 185 af 24.7.1996, s. 5.

¹⁷ EFT L 351 af 29.12.1998, s. 1.

¹⁸ EFT C 19 af 23.1.1999, s. 1.

overtrædelser som f.eks. menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn, overtrædelser af narkotikaloggivningen, bestikkelse, databedrageri, overtrædelser begået af terrorister, miljøforbrydelser, overtrædelser begået ved hjælp af Internettet og hvidvaskning i forbindelse med disse forskellige former for kriminalitet.

2.1.3. Konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors

I afsnit 48 i konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i oktober 1999 vurderes det "*for så vidt angår de nationale straffelove, at bestræbelserne på at opnå enighed om fælles definitioner, fælles regler for, hvad der udgør strafbare handlinger, og fælles straffe i første omgang bør koncentreres om et begrænset antal områder af særlig relevans såsom økonomisk kriminalitet (hvidvaskning af penge, bestikkelse, forfalskning af euroen), narkotikahandel og menneskehandel, især udnyttelse af kvinder, seksuel udnyttelse af børn, højteknologikriminalitet og miljøkriminalitet*".

Der består således i henhold til såvel selve traktaten som Wien-handlingsplanen pligt til at iværksætte en tilnærmelse af sanktionerne, og i konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors udtrykte stats- og regeringslederne desuden politisk vilje hertil.

2.1.4. Instrumenter, der er vedtaget, eller hvorom der forhandles

På alle de områder, der er nævnt i traktaten om Den Europæiske Union, Wien-handlingsplanen og konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors, har medlemsstaterne taget initiativer og Kommissionen fremsat forslag, som er blevet vedtaget, eller som der forhandles om. De opstilles nedenfor efter den påtænkte type straf:

2.1.5. Frihedsstraf

For at harmonisere har man valgt mindst at fastsætte sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har en afskrækkende virkning og i stadig højere grad at fastsætte, hvor lav den strengeste straf kan være. Følgende instrumenter er vedtaget:

- Rådets rammeafgørelse af 29. maj 2000 om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige og andre sanktioner, i forbindelse med indførelsen af euroen¹⁹; der fastsættes heri en række strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har en afskrækkende virkning, herunder frihedsstraffe, der kan føre til udlevering. Der er for en række former for adfærd omfattet af dette instrument fastsat frihedsstraffe, hvis maksimale varighed skal være på mindst otte år.
- Rådets rammeafgørelse af 28. maj 2001 om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter²⁰; der fastsættes heri en række strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har en afskrækkende virkning, herunder, i hvert tilfælde i alvorlige sager, frihedsstraffe, der kan føre til udlevering
- Rådets rammeafgørelse af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte

¹⁹ EFT L 140 af 14.6.2000, s. 1

²⁰ EFT L 149 af 2.6.2001, s. 1.

fra strafbart forhold²¹; det fastsættes heri, at hvidvaskning af penge er en lovovertrædelse, der kan medføre en frihedsstraf, hvis maksimale varighed skal være på mindst fire år.

- Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme²²; der fastsættes heri en række strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, og som kan føre til udlevering. Sådanne overtrædelser kan, for så vidt de har forbindelse til terrorhandlinger, straffes med strengere frihedsstraffe end dem, der i national ret er fastsat for sådanne lovovertrædelser i tilfælde, hvor der ikke er tale om dette særlige forsæt. For så vidt angår overtrædelser i tilknytning til en terrorgruppe kan de straffes med frihedsstraffe med en maksimumsstraf på mindst 8 år for deltagelse i sådanne grupper og på mindst 15 år for ledelse af en terrorgruppe.
- Rådets rammeafgørelse af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel²³; det fastsættes heri, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de omhandlede lovovertrædelser kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen, har en afskrækkende virkning og kan medføre udlevering.
- Rådets direktiv 2002/90/EF af 28. november 2002 og Rådets rammeafgørelse af 28. november 2002 om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold²⁴; det fastsættes heri, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de omhandlede lovovertrædelser kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen, har en afskrækkende virkning og kan medføre udlevering.
- Rådets rammeafgørelse af 27. januar 2003 om strafferetlig beskyttelse af miljøet²⁵; der fastsættes heri strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, herunder, i det mindste i de groveste tilfælde, straf i form af frihedsberøvelse, som kan medføre udlevering. Det fastsættes desuden, at en fysisk person kan frakendes retten til at udøve virksomhed, som kræver offentlig autorisation.
- Rådets rammeafgørelse af 22. juli 2003 om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor²⁶; der fastsættes heri strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen, har afskrækkende virkning; for visse typer adfærd skal maksimumsstraffen være på mindst et og højst tre års fængsel.

²¹ EFT L 182 af 5.7.2001, s. 1.

²² EFT L 164 af 22.6.2002, s. 3.

²³ EFT L 203 af 1.8.2002, s. 1.

²⁴ EFT L 328 af 5.12.2002, s. 1 og 17.

²⁵ EFT L 29 af 5.2.2003, s. 55. Kommissionen har anlagt sag mod Belgien ved Domstolen. Formålet hermed er at få anerkendt, at rammeafgørelsen går ud over Fællesskabets beføjelser ved at pålægge medlemsstaterne at iværksætte sanktioner, om nødvendigt strafferetlige sanktioner, når det viser sig at være nødvendigt for at nå et fællesskabsmål.

²⁶ EFT L 192 af 31.7.2003, s. 54.

- Rådets rammeafgørelse af 22. december 2003 om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi²⁷; det fastsættes heri, at der kan idømmes maksimumsstraffe på mindst et til tre års fængsel.

Til gengæld fastsættes der i Rådets fælles aktion af 21. december 1998²⁸ om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater ikke en minimumsstraf.

En række andre instrumenter er ved at blive drøftet:

- Forslag til Rådets rammeafgørelse om fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for ulovlig narkotikahandel²⁹. Der blev opnået politisk enighed herom på Rådets møde (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2003.
- Forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad³⁰; der fastsættes heri strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har en afskrækkende virkning. For visse typer adfærd skal maksimumsstraffen være på mindst et og højst tre års fængsel.
- Forslag til Rådets rammeafgørelse om angreb på informationssystemer³¹, der fastsættes heri strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har en afskrækkende virkning. For visse typer adfærd skal maksimumsstraffen være på mindst et og højst tre års fængsel. Der blev opnået politisk enighed herom på Rådets møde (retlige og indre anliggender) den 27.-28. februar 2003.
- Udkast til Rådets rammeafgørelse om forebyggelse af og kontrol med ulovlig handel med menneskelige organer og menneskeligt væv³².
- Forslag til Rådets rammeafgørelse om en styrkelse af de strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe³³; der fastsættes heri maksimumsstraffe på mindst 5-10 års fængsel i de alvorligste tilfælde samt strafferetlige og ikke-strafferetlige bøder. Forhandlingerne om dette forslag er gået i gang i Rådet.

I Rådets erklæring, der er vedlagt som bilag til rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne³⁴, der blev vedtaget den 13. juni 2002, opfordres der til at fortsætte denne harmonisering i forbindelse

²⁷ EFT L 13 af 20.1.2004, s. 44.

²⁸ EFT L 351 af 29.12.1998, s. 1.

²⁹ Forslag til Rådets rammeafgørelse om fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for ulovlig narkotikahandel fremlagt af Kommissionen den 23.5.2001, KOM(2001) 259, EFT C 270 E af 25.9.2001, s. 144.

³⁰ Forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad fremlagt af Kommissionen den 29.11.2001, KOM(2001) 664 endelig, EFT C 75 E af 26.3.2002, s. 269.

³¹ Forslag til Rådets rammeafgørelse om angreb på informationssystemer fremsat af Kommissionen den 19.4.2002, EFT C 203 E af 27.8.2002, s. 109.

³² Initiativ fra Den Hellske Republik om vedtagelse af en rammeafgørelse om forebyggelse af og kontrol med ulovlig handel med menneskelige organer og menneskeligt væv, EFT C 100 af 26.4.2003, s. 27.

³³ KOM(2003) 227 af 2.5.2003.

³⁴ EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

med de overtrædelser, der er omhandlet i artikel 2, stk. 2, i rammeafgørelsen³⁵, som ikke har været genstand for en tilnærmelse på EU-plan. Denne erklæring gør det imidlertid ikke overflødigt at se nærmere på behovet for i de enkelte tilfælde at fortsætte under hensyntagen til subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet. For så vidt angår strafferammen har **Rådet (retlige og indre anliggender) den 25.- 26. april 2002** i fortsættelse af det belgiske og det spanske formandskabs overvejelser vedtaget en række konklusioner, hvori den strategi, der skal følges for at harmonisere straffene, fastlægges, navnlig ved at fastsætte intervaller for, **hvor lav den strengeste straf kan være**, nemlig:

- Strafferamme 1: straffe, hvis maksimale varighed skal være på 1-3 års fængsel.
- Strafferamme 2: straffe, hvis maksimale varighed skal være på 2-5 års fængsel.
- Strafferamme 3: straffe, hvis maksimale varighed skal være på 5-10 års fængsel.
- Strafferamme 4: straffe, hvis maksimale varighed skal være på over 10 års fængsel.

I konklusionerne fastsættes det udtrykkeligt, at det skal være muligt at gå ud over strafferamme 4 under særlige omstændigheder. I Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme³⁶ fastsættes det f.eks., at de højeste fængselsstraffe ikke kan være på under 15 år for at lede en terrorgruppe.

Det skal bemærkes, at præsentationen af intervaller kun er rent optisk; kun den laveste strafferamme for hvert niveau er relevant, da der er tale om, at maksimumsstraffen skal være på mindst henholdsvis 1, 2, 5 og 10 år.

Ingen EU-instrumenter gør det derimod muligt at fastsætte en **minimumsstraf**. Det skal påpeges, at det i *erklæring nr. 8 til Amsterdam-traktaten* fastsættes, at en medlemsstat, hvis retssystem ikke indeholder bestemmelser om en minimumsstrafferamme, ikke forpligtes til at indføre sådanne bestemmelser.

Med hensyn til bestemmelserne for fuldbyrdelse af fængselsstraffe (f.eks. betingede straffe, suspension og udsættelse af straffefuldbyrdelsen, udgangstilladelse, opsplitning af straffefuldbyrdelsen, elektronisk overvågning og husarrest) skal det bemærkes, at EU ikke har fastsat forskrifter.

2.1.6. Økonomiske sanktioner

Som konstateret tidligere har den hidtidige strategi for en indbyrdes tilnærmelse af sanktioner på EU-plan begrænset sig til frihedsstraf.

Kommissionen har dog i sit forslag til Rådets rammeafgørelse om en styrkelse af de strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe³⁷ foreslået en strafferamme, hvori der fastsættes et minimum for de største bøder, der ved anvendelse af det forslag til direktiv, rammeafgørelsen supplerer, kan idømmes fysiske eller juridiske personer, der er ansvarlige

³⁵ I afgørelsens artikel 2, stk. 2, henvises til en liste med 32 lovovertrædelser.

³⁶ EFT L 164 af 22.6.2002, s. 3.

³⁷ Se punkt 2.1.5 ovenfor.

for lovovertrædelser omfattet af forslaget til direktiv³⁸. Kommissionen finder, at bødestraf er mere passende for denne type lovovertrædelser end frihedsstraf.

Der er fastsat to strafferammer. Den første (1-10 % af omsætningen) omfatter de tilfælde, hvor der i medfør af direktivet ikke nødvendigvis skal idømmes en fængselsstraf. Den anden (10-20 % af omsætningen) omfatter de alvorlige tilfælde, hvor der i medfør af direktivet kan idømmes en fængselsstraf.

Man kan dog forestille sig andre harmoniseringskriterier, hvilket på nuværende tidspunkt drøftes i Rådet. F.eks. at se på skadens omfang (i dette tilfælde forureningens omfang), men det er ikke sandsynligt, at dette kriterium kommer med, da det kan opfattes som en form for tilskyndelse til at begå mindre overtrædelser, eller at fastsætte et minimumsbeløb for bødestrafte med mulighed for at forhøje beløbet op til to tredjedele af værdien af skibets last. Drøftelserne af dette instrument fortsætter i Rådet.

2.1.7. Rettighedsfrakendelse

I denne grøn bog forstås ved rettighedsfrakendelse en straf, der medfører en fratagelse eller begrænsning af rettigheder, eller en forebyggende foranstaltning, hvorigennem en fysisk eller juridisk person i en begrænset eller ubegrænset periode ikke har ret til at udøve bestemte rettigheder, udføre en bestemt funktion, udøve en bestemt virksomhed, opholde sig bestemte steder eller foretage bestemte handlinger.

På EU-plan er der vedtaget eller ved at blive vedtaget nogle rammeafgørelser, der giver mulighed for at fratage personer retten til at udøve bestemte erhvervsmæssige aktiviteter. I medfør af Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold³⁹ gives der således mulighed for at forbyde en person direkte eller via en mellemmand at udøve den erhvervsaktivitet, inden for rammerne af hvilken lovovertrædelser er begået.

I Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi fastsættes det, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en fysisk person, der er blevet dømt for en af de lovovertrædelser, der er omfattet af retsakt, midlertidigt eller permanent forhindres i at udøve aktiviteter, der indebærer tilsyn med børn. Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor indeholder en bestemmelse om, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at forbyde personer, der er dømt for aktiv eller passiv korrupsion i den private sektor, midlertidigt at udøve en sammenlignelig aktivitet, hvis bestemte betingelser er opfyldt.

2.1.8. Konfiskation

Der er sket en vis indbyrdes tilnærmelse på EU-plan for så vidt angår konfiskation. I Rådets rammeafgørelse af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold⁴⁰ fastsættes det, at for så vidt lovovertrædelser kan medføre frihedsstraf eller en sikkerhedsforanstaltning af en maksimumsvarighed på over ét år, kan medlemsstaterne ikke

³⁸ Forslag til Rådets direktiv om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, for ulovlig forurening, KOM(2003) 92 endelig af 5.3.2003.

³⁹ Artikel 1, stk. 2, EFT L 328 af 5.12.2002, s. 1.

⁴⁰ EFT L 182 af 5.7.2001, s. 1, artikel 1 og 3.

tage eller opretholde forbehold i forbindelse med artikel 2 i den europæiske konvention fra 1990 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold⁴¹. I sidstnævnte artikel fastsættes det, at konventionens parter skal træffe de nødvendige lovgivningsmæssige eller andre foranstaltninger for at kunne konfiskere redskaber og udbytte eller formuegoder, hvis værdi svarer til et sådant udbytte. Medlemsstaterne skulle træffe de nødvendige foranstaltninger til gennemførelsen af rammeafgørelsen senest den 31. december 2002. Kommissionen fremlægger snart en rapport om medlemsstaternes gennemførelse af rammeafgørelsen.

Rammeafgørelsen anvendes horisontalt, for så vidt som lovovertrædelsen straffes med en frihedsstraf eller en sikkerhedsforanstaltning af en maksimumsvarighed på over ét år. I andre sektorielle instrumenter fastsættes der dog særlige bestemmelser for konfiskation, nemlig Rådets rammeafgørelse om definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold⁴² og forslaget til rammeafgørelse om fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for ulovlig narkotikahandel⁴³.

I august 2002 fremkom Danmark med et initiativ om vedtagelse af Rådets rammeafgørelse om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold⁴⁴, idet man fandt, at de eksisterende instrumenter på området ikke i tilstrækkelig grad havde sikret et effektivt, grænseoverskridende samarbejde om konfiskation, fordi der fortsat er en række medlemsstater, der ikke kan konfiskere udbyttet af alle lovovertrædelser, der kan medføre en frihedsstraf på mere end et år.

På Rådets møde (retlige og indre anliggender) i december 2002 blev der opnået politisk enighed om dette instrument, der har til formål at sikre en indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne vedrørende straf og konfiskation. Instrumentet tager sigte på at konfiskere redskaber og udbytte fra lovovertrædelser, der kan straffes med frihedsstraf af mere end et års varighed, eller formuegoder, hvis værdi svarer til et sådant udbytte. Instrumentet betyder et skridt fremad i forhold til rammeafgørelsen fra 2001, da det også indeholder bredere beføjelser til konfiskation på grundlag af en liste over lovovertrædelser.

2.1.9. Sanktioner over for juridiske personer

Siden vedtagelsen i 1997 af den anden protokol til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser⁴⁵, hvori det fastsættes, at hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at juridiske personer kan kendes ansvarlige for svig, aktiv bestikkelse og hvidvaskning af penge, er adskillige retsakter med hjemmel i afsnit VI i TEU, og som er vedtaget eller ved at blive det, kommet til at indeholde denne type bestemmelse, der forpligter medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for, at juridiske personer kan holdes ansvarlige for de lovovertrædelser, der er omhandlet i instrumentet, og at fastsætte sanktioner herfor.

⁴¹ Europarådets traktater, nr. 141. Åbnet for undertegnelse den 8.11.1990, trådt i kraft den 1.9.1993, findes på <http://conventions.coe.int>

⁴² Artikel 1, stk. 2, EFT L 328 af 5.12.2002, s. 17.

⁴³ Artikel 4, EFT C 304 E af 30.10.2001, s. 172.

⁴⁴ Initiativ fra Kongeriget Danmark med henblik på vedtagelse af Rådets rammeafgørelse om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold, EFT C 184 af 2.8.2002, s. 3.

⁴⁵ EFT C 221 af 19.7.1997, s. 11.

I medfør af disse instrumenter kræves det ikke af medlemsstaterne, at de fastlægger det strafferetlige ansvar for juridiske personer - der kan være tale om et administrativt ansvar - da begrebet strafferetligt ansvar ikke kendes i alle medlemsstater. Juridiske personers ansvar er ikke generelt, men begrænset til konkrete lovovertrædelser, og de fastsatte sanktioner skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelserne og have en afskrækkende virkning, herunder strafferetlige og ikke-strafferetlige bøder. Der kan også idømmes andre sanktioner, bl.a. udelukkelse fra offentlige ydelser eller tilskud, midlertidigt eller varigt forbud mod at udøve kommerciel virksomhed, anbringelse under retsligt tilsyn og likvidation efter retskendelse⁴⁶.

I Rådets rammeafgørelse om menneskehandel og om seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og i forslaget til Rådets rammeafgørelse om narkotikahandel fastsættes der også bestemmelse om midlertidigt eller permanent lukning af forretningssteder, der er blevet brugt til at begå lovovertrædelser.

Det kan konstateres, at hver gang, der på EU-plan i en særlig sektor er sket en indbyrdes tilnærmelse af, hvad der udgør strafbare handlinger, er der samtidig sket en indbyrdes tilnærmelse af de sanktioner, fysiske og juridiske personer kan idømmes.

De horisontale instrumenter vedrørende konfiskation og anerkendelse af bøder finder også anvendelse på juridiske personer, selv for strafbare handlinger på områder, hvor der ikke er sket en harmonisering.

2.1.10. *Alternative straffe*

I lyset af de betydelige forskelle mellem medlemsstaternes strafferet, navnlig for så vidt angår klassifikation af straffe som hovedstraffe⁴⁷, tillægsstraffe⁴⁸ og accessoriske straffe⁴⁹, er det ikke overraskende, at begrebet "alternativ sanktion eller straf" ikke fortolkes på samme måde i medlemsstaterne. I Frankrig f.eks. er alternativ straf en straf, som retten kan idømme i stedet for en eller flere hovedstraffe. Alternative straffe består der i frihedsstraf eller en begrænsning af de rettigheder, der er nævnt i § 131-6 i den franske straffelov⁵⁰, samfundstjeneste eller

⁴⁶ Se Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter (artikel 7 og 8), Rådets rammeafgørelse om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige og andre sanktioner, i forbindelse med indførelsen af euroen (artikel 8 og 9), Rådets rammeafgørelse om menneskehandel (artikel 4 og 5), Rådets rammeafgørelse om ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold (artikel 2 og 3), Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme (artikel 7 og 8), Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi (artikel 6 og 7), forslag til rammeafgørelse om narkotikahandel (artikel 7 og 8), forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad (artikel 9 og 10), forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor (artikel 6 og 7) og forslag til Rådets rammeafgørelse om angreb på informationssystemer (artikel 9 og 10).

⁴⁷ I de fleste medlemsstater findes der to hovedstraffe, nemlig frihedsstraf og bødestraf, som medlemsstaternes lovgivere har fastsat kan anvendes hver for sig eller sammen.

⁴⁸ I fransk ret er en tillægsstraf en straf, som retten kan føje til hovedstraffen, når dette udtrykkeligt er fastsat i restforskriften vedrørende den strafbare handling.

⁴⁹ Der er tale om straffe, der ipso jure følger af domfældelsen, og som følgelig finder anvendelse sammen med hovedstraffen i visse medlemsstater (f.eks. Frankrig), uden at retten afsiger den.

⁵⁰ 1) Inddragelse af kørekortet. 2) Forbud mod at føre bestemte motorkøretøjer. 3) Inddragelse af førerretten. 4) Konfiskation af et eller flere motorkøretøjer, der tilhører den dømte. 5) Beslaglæggelse af et eller flere motorkøretøjer, der tilhører den dømte. 6) Forbud mod i op til fem år at eje eller bære et våben, hvortil der kræves våbentilladelse. 7) Konfiskation af et eller flere våben, som den dømte ejer, eller som vedkommende har til fri rådighed. 8) Fratagelse af jagttegn. 9) Forbud mod at udstede checks. 10) Konfiskation af genstande, der har tjent eller er beregnet til at begå strafbare handlinger med, eller

dagbøder. I Tyskland derimod er dagbøder en hovedstraf, da det er den eneste måde at beregne bøder på⁵¹, og i Belgien er samfundstjeneste for nylig blevet gjort til en hovedstraf (se nedenfor).

For at undgå en kompliceret sammenligning af klassifikationer i de femten strafferetssystemer i medlemsstaterne foreslås følgende definition: i denne grønbog forstås ved "alternative sanktioner" sanktioner, der idømmes fysiske personer, eller som accepteres af disse, i forbindelse med mægling i straffesager, og som hverken er frihedsstraf (eller bestemmelser for fuldbyrdelse af sådanne sanktioner) eller bøde, konfiskation eller rettighedsfrakendelse⁵².

Denne definition svarer mere eller mindre til begrebet "community sanctions" (samfundstjeneste) på engelsk, der i bilaget til Europarådets ministerkomités henstilling nr. R (92) 16 om europæiske bestemmelser for samfundstjeneste og samfundsmæssige foranstaltninger defineres som følger: *"The term "community sanctions and measures" refers to sanctions and measures which maintain the offender in the community and involve some restriction of his liberty through the imposition of conditions and/or obligations, and which are implemented by bodies designated in law for that purpose. The term designates any sanction imposed by a court or a judge, and any measure taken before or instead of a decision on a sanction as well as ways of enforcing a sentence of imprisonment outside a prison establishment."*⁵³

For så vidt angår EU må det imidlertid konstateres, at der ikke findes forskrifter vedrørende alternative straffe.

2.1.11. Fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner

I henhold til artikel 31, stk. 1, litra c), i TEU tager den fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager sigte på bl.a. *"sikring af forenelighed mellem medlemsstaternes gældende regler, i det omfang det er nødvendigt for at forbedre samarbejdet"*.

Selv om EU således har beføjelser for så vidt angår fuldbyrdelsen af strafferetlige sanktioner, har EU hidtil ikke været særlig aktiv på dette område. Der er dog blevet gennemført en række undersøgelser på området, hvortil EU har ydet støtte, eller som EU har finansieret⁵⁴.

genstande, der er udbyttet heraf. 11) Forbud mod at udøve en bestemt erhvervsaktivitet eller social aktivitet, når faciliteter, der stilles til rådighed hertil, bevidst er blevet anvendt til at forberede eller begå den strafbare handling.

⁵¹ "Tagessatzsystem", artikel 40 i den tyske straffelov (StGB).

⁵² Selv om der er nogle medlemsstater, der regner rettighedsfrakendelse blandt hovedstraffene.

⁵³ Se også listen over alternative straffe og foranstaltninger under punkt 1 i Europarådets ministerkomités henstilling nr. R (2000) 22 om forbedret gennemførelse af de europæiske bestemmelser for samfundstjeneste og samfundsmæssige foranstaltninger, der blev vedtaget den 29.11.2000, og Europarådets ministerkomités resolution nr. (76) 10 om bestemte foranstaltninger til erstatning for frihedsstraf, der blev vedtaget den 9.3.1976.

⁵⁴ Eksempler på projekter og foranstaltninger:

1. Projektet "European citizens in prison abroad" (finansieret inden for rammerne af programmet Grotius II (strafferet) 2001/GRP/020) tager bl.a. sigte på at oprette og støtte et net bestående af ikke-statslige organisationer, der varetager de behov, fængslede EU-borgere har.

2. Projektet vedrørende varig resocialisering af lovovertrædere - modeller til reformering af EU-landene (finansieret inden for rammerne af programmet Grotius II (strafferet), 2002/GRP/019) vedrører spørgsmålet om støtte til resocialisering af indsatte på grundlag af en systematisk sammenligning af erfaringerne i forskellige medlemsstater.

2.1.12. Konklusioner

Det må konstateres, at den indbyrdes tilnærmelse af den materielle strafferet på EU-plan fortsat er meget beskeden. Alle strafferetlige områder er ikke dækket, og de strafbare handlinger er ofte beskrevet minimalistisk, eller der gives mulighed for fravigelser⁵⁵. Visse former for strafferetlige handlinger er i øvrigt ikke defineret i disse instrumenter og opfattes forskelligt i medlemsstaterne (f.eks. forsøg, medvirken, anstiftelse og tilskyndelse).

Det skal desuden erindres, at den indbyrdes tilnærmelse af sanktioner er begrænset til for så vidt angår de sanktioner, der finder anvendelse, at fastsætte straffe, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning eller at fastsætte, hvor lav den strengeste straf kan være. Ud over fængselsstraf findes der en lang række sanktionsmuligheder i medlemsstaterne straffesystemer.

Selv om der fastsættes en straf, der er den samme for en bestemt strafbar handling, er der betydelige forskelle i medlemsstaternes generelle strafferetlige bestemmelser, hvilket medfører en forskel mellem den idømte straf og fuldbyrdelsen (f.eks. for så vidt angår aktiv efterforskning af lovovertrædelser, anvendelsen af legalitetsprincippet eller opportunitetsprincippet i forbindelse med retsforfølgningen, den anvendte strafferamme og den straf, der reelt afsones).

2.2. Gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner i en anden medlemsstat

For så vidt angår gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner i en anden medlemsstat er følgende foranstaltninger blevet forberedt eller er ved at blive det i Kommissionen og er vedtaget eller ved at blive det i Rådet:

3. Hero-projektet (Health and Educational Support for the Rehabilitation of Offenders) er et projekt vedrørende "e-læring" under Generaldirektoratet for Uddannelse og Kultur. Det er et projekt vedrørende forskning og teknologiudvikling, der finansieres af Europa-Kommissionen inden for rammerne af programmet for teknologi i informationssamfundet (IST). I forbindelse med Hero-programmet tages der fat på to problemer, som de fleste samfund står over for, nemlig hvordan forholdene i fængslerne forbedres, og hvordan man mindsker antallet af gentagelsestilfælde og således det stigende antal personer, der sendes i fængsel. Der tages fat på disse problemer ud fra to synsvinkler. For det første ved at hjælpe de indsatte og fængselspersonalet med mere effektivt og på grundlag af oplysninger at træffe beslutninger om forhold såsom sundhed eller uddannelse. For det andet ved at hjælpe de indsatte med bedre at forberede sig på løsladelse og et liv i frihed.

4. Udkast til resolution vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om behandling af narkotikamisbrugere i fængslerne, dokument nr. 10497/4/02, REV 4, CORDROGUE 54). I dette udkast til resolution opfordres medlemsstaterne til at overveje mulighederne for at indføre eller udvide programmer til forbedring af fængslede narkotikamisbrugeres helbred, og at sikre, at behandlingen af fængslede stofmisbrugere sigter mod resocialisering og forebyggelse af fremtidige lovovertrædelser.

5. Undersøgelse gennemført i 2003 af "Unité Mixte de Recherche de Droit Comparé de Paris" under ledelse af Delmas-Marty, Guidicelli-Delage og Lambert-Abdelgawad om harmonisering af strafferetlige sanktioner i Europa.

⁵⁵ F.eks. rammeafgårelsen af 28.5.2001 om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter og forslaget til rammeafgårelse om angreb på informationssystemer, hvorom der blev opnået politisk enighed i Rådet (retlige og indre anliggender) i februar 2003, og som giver mulighed for at udelukke ulovlige angreb fra lovovertrædelsens anvendelsesområde, når der ikke er sket overtrædelse af en sikkerhedsforanstaltning.

2.2.1. *Europæisk arrestordre.*

Den 13. juni 2002 vedtog Rådet en rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne⁵⁶, der trådte i kraft den 7. august 2002. Den skulle være gennemført i medlemsstaterne inden den 31. december 2003. Den europæiske arrestordre udgør det første konkrete tiltag på det strafferetlige område i forbindelse med gensidig anerkendelse af retsafgørelser. Formålet er at overgive den pågældende person til den medlemsstat, der har dømt vedkommende (artikel 1, stk. 1). Den fuldbyrdende judicielle myndighed kan dog afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, hvis den eftersøgte opholder sig i, er statsborger i eller bosat i den fuldbyrdende medlemsstat, og denne medlemsstat forpligter sig til selv at fuldbyrde straffen eller den anden frihedsberøvende foranstaltning i henhold til sin nationale lovgivning - rammeafgørelsens artikel 4, stk. 6.

2.2.2. *Gensidig anerkendelse af bødestraf*

På dette område blev der i Rådet den 8. maj 2003 opnået politisk enighed om et initiativ fra Det Forenede Kongerige, Den Franske Republik og Kongeriget Sverige med henblik på vedtagelse af Rådets rammeafgørelse om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestrafte⁵⁷. Dette initiativ er i overensstemmelse med afsnit 37 i konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors og foranstaltning nr. 18 i programmet for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, hvori der henvises til "*udarbejdelse af et instrument, der gør det muligt for bopælsstaten at sikre inddrivelse af bødestrafte, som en fysisk eller juridisk person er blevet idømt i en anden medlemsstat*". Rammeafgørelsen finder anvendelse på alle endelige afgørelser vedrørende bødestraf til en fysisk eller juridisk person. Afgørelsen om bødestraf kan afsiges af såvel en ret som en administrativ myndighed, da den berørte person har mulighed for at indbringe sagen for en ret med navnlig strafferetlig kompetence.

I ovennævnte foranstaltning nr. 18 fastsættes, at instrumentet i videst muligt omfang også bør indeholde bestemmelser om den procedure, der skal følges i tilfælde af manglende betaling. I det nuværende udkast er der imidlertid intet fastsat herom. Spørgsmålet er derfor, om ovennævnte udkast bør suppleres af et andet instrument.

2.2.3. *Gensidig anerkendelse af afgørelser om konfiskation*

Den danske regering fremsatte i 2001 forslag til et initiativ med henblik på vedtagelse af Rådets rammeafgørelse om fuldbyrdelsen i Den Europæiske Union af afgørelser om konfiskation⁵⁸. Dette initiativ omfatter gensidig anerkendelse af afgørelser om konfiskation i medlemsstaterne og supplerer udkastet til rammeafgørelse om gennemførelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af aktiver eller bevismidler⁵⁹. Det er endnu ikke blevet vedtaget af Rådet. Det gennemfører foranstaltning nr. 19, første led, i programmet

⁵⁶ EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

⁵⁷ EFT C 278 af 2.10.2001, s. 4.

⁵⁸ EFT C 184 af 2.8.2002, s. 8.

⁵⁹ Frankrig, Sverige og Belgien fremsatte i 2001 forslag til initiativ vedrørende gennemførelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af aktiver eller bevismidler (EFT C 75 af 7.3.2001, s. 3), der tager sigte på umiddelbart at gøre kendelser om indefrysning afsagt i en medlemsstat eksigible i en anden medlemsstat, uden at den fuldbyrdende medlemsstat skal træffe en ny afgørelse.

for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager (*"Undersøge ... navnlig, hvorvidt de i artikel 18 i 1990-konventionen fastsatte grunde til nægtelse af fuldbyrdelse af en konfiskationsforanstaltning alle er forenelige med princippet om gensidig anerkendelse"*)⁶⁰ uden dog at omfatte målet under foranstaltning nr. 19, andet led (*"Undersøge ... hvordan man, uden at dette berører Fællesskabets beføjelser, kan forbedre mulighederne for anerkendelse og øjeblikkelig fuldbyrdelse i en medlemsstat af en afgørelse truffet af en anden medlemsstat med henblik på at beskytte offerets interesser, når en sådan afgørelse følger af straffedommen"*), som endnu mangler at blive opfyldt.

2.2.4. Gensidig anerkendelse af afgørelser om rettighedsfrakendelse

Med hensyn til gensidig anerkendelse af afgørelser om rettighedsfrakendelse fastsættes følgende i programmet for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager: *"Gradvis udvidelse af håndhævelsen af sanktioner i form af fortabelse af rettigheder til hele EU's område: for at være effektive inden for rammerne af det europæiske retlige område er det nemlig nødvendigt, at visse sanktioner anerkendes og håndhæves i hele EU"*. For at nå dette mål fastsættes følgende foranstaltninger i programmet:

Foranstaltning nr. 20: *"Udarbejde en oversigt over rettighedsfortabelse, forbud og forskellige former for inhabilitet, der er fælles for alle medlemsstaterne, og som fysiske og juridiske personer pålægges ved domfældelsen eller som følge heraf."*

Foranstaltning nr. 21: *"Der bør foretages en feasibility-undersøgelse med henblik på at fastslå, hvorledes man bedst, og under fuld hensyntagen til kravene om den enkeltes rettigheder og databeskyttelse, vil kunne underrette de kompetente myndigheder i EU om de foranstaltninger, som træffes i en medlemsstat vedrørende rettighedsfortabelse, forbud eller inhabilitet. Undersøgelsen bør tage sigte på at afklare, hvilken af følgende metoder der er bedst egnet: a) lettelse af den bilaterale udveksling af oplysninger; b) oprettelse af et netværk af nationale registre; c) oprettelse af et centralt europæisk strafferegister."*

Foranstaltning nr. 22: *"Udarbejde et eller flere instrumenter, der kan gøre de således registrerede rettighedsfortabelser m.m. effektive i den dømtes bopælsstat, og lade visse former for rettighedsfortabelse gælde på hele EU's område, i det mindste for visse kategorier af overtrædelser og rettighedsfortabelser. Spørgsmålet om at lade en medlemsstats forbud mod en given persons ophold på dens område gælde for hele EU bør også drøftes i denne sammenhæng."*

Danmark fremsatte i 2002 et forslag til initiativ "med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om styrkelse af samarbejdet mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union vedrørende afgørelser om rettighedsfrakendelse".⁶¹ Dette initiativ, der i øjeblikket behandles i Rådet, finder anvendelse på *"rettighedsfrakendelser, der er pålagt fysiske personer ved dom eller som led i dom for strafbart forhold, og som indskrænker den dømtes adgang til at udøve erhverv, bortset fra førerretsfrakendelse"*. I udkastet til afgørelse fastsættes der kun

⁶⁰ "Mål: Forbedre fuldbyrdelsen i en medlemsstat af en afgørelse, truffet i en anden medlemsstat, om konfiskation, navnlig med henblik på tilbagelevering til offeret for en strafbar handling under hensyntagen til den europæiske konvention af 8.11.1990 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold."

⁶¹ EFT C 223 af 19.9.2002, s. 17.

bestemmelse om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om afgørelser om rettighedsfrakendelse. Den medfører imidlertid ingen gensidig anerkendelse af afgørelser om rettighedsfrakendelse. Afgørelsen skal i overensstemmelse med foranstaltning nr. 22 i programmet om foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager dog gøre det lettere fremover at komme videre på området.

Førerretsfrakendelser er omfattet af EU's konvention af 17. juni 1998 om afgørelser om frakendelse af førerretten (se punkt 3.2.3.).

2.2.5. Aftaler indgået mellem medlemsstaterne af Det Europæiske Fællesskab inden for rammerne af det europæiske politiske samarbejde (EPS)

I forbindelse med den gensidige anerkendelse af retsafgørelser i straffesager må man ikke glemme de mange aftaler, der er indgået mellem medlemsstaterne af Det Europæiske Fællesskab inden for rammerne af det europæiske politiske samarbejde (EPS), der gennemfører og supplerer de europæiske konventioner. Bestræbelserne i forbindelse med disse aftaler har imidlertid kun i beskedent omfang båret frugt, da ikke alle medlemsstater har ratificeret aftalerne og er kommet med mange forbehold. For at gå systematisk til værks og gøre det lettere at forstå disse aftaler vil der blive redegjort for og foretaget en analyse af dem i forbindelse med de europæiske konventioner, som de henviser til (se kapitel 3.2, særlig 3.2.1.2 og 3.2.1.7.).

2.2.6. Konklusioner

Til trods for vedtagelsen af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, der udgør et stort fremskridt for så vidt angår gensidig anerkendelse, og selv om man kan håbe, at de udkast, der drøftes eller er ved at blive udarbejdet, om gensidig anerkendelse af bødestraffe, afgørelser om konfiskation og om rettighedsfrakendelse bliver vedtaget inden længe, må det dog konstateres, at arsenalet af instrumenter på EU-plan vedrørende gensidig anerkendelse fortsat ikke er fuldstændigt. Der findes i praksis navnlig ingen forskrifter på dette niveau om gensidig anerkendelse af frihedsstraffe og fuldbyrdelse heraf i en anden medlemsstat.

3. DEN NUVÆRENDE SITUATION: NATIONAL LOVGIVNING OG INTERNATIONALE AFTALER

3.1. Meget store forskelle mellem medlemsstaterne

Der er temmelig store forskelle mellem medlemsstaternes lovgivning for så vidt angår sanktioner. Kommissionen har ikke til hensigt i denne grøn bog at foretage en udtømmende undersøgelse heraf, men finder det nyttigt at give et generelt overblik over forskellene.

3.1.1. *Generelle strafferetlige bestemmelser*⁶²

3.1.1.1. Principperne for iværksættelse af retsforfølgning - legalitetsprincippet eller opportunitetsprincippet

Medlemsstaternes straffesystemer er splittede for så vidt angår opportunitetsprincippet og legalitetsprincippet i forbindelse med iværksættelse af retsforfølgning. Opportunitetsprincippet anvendes i Belgien, Frankrig, Danmark, Irland, Det Forenede Kongerige, Luxembourg og Nederlandene. I Tyskland, Østrig, Spanien, Finland, Sverige, Grækenland, Italien og Portugal derimod er det legalitetsprincippet, der anvendes.

I overensstemmelse med legalitetsprincippet skal de relevante myndigheder for at føre retssager automatisk gribe ind - selv hvis der ikke foreligger en klage - når de har mistanke om, at der er begået en strafbar handling. I henhold til opportunitetsprincippet derimod er det op til anklagemyndigheden at vurdere, om der skal træffes foranstaltninger mod en eventuel strafbar handling.

I praksis indeholder alle retssystemer dog elementer fra begge principper. Der er dog bestemte spørgsmål, der forekommer i forbindelse med begge systemer, f.eks. spørgsmålet om beviser for at kunne iværksætte retsforfølgning. De, der følger legalitetsprincippet, anvender i visse tilfælde kriterierne i forbindelse med opportunitetsprincippet, f.eks. med mulighed for tiltalefrafald med særlige betingelser, og de, der tager udgangspunkt i kriterierne i forbindelse med opportunitetsprincippet tillader f.eks. anklagemyndigheden at undersøge sagen eller justitsministeriet at afstikke retningslinjer for kriminalpolitikken og kræver bl.a. en begrundelse for at tillade tiltalefrafald og/eller at der er appelmulighed.

I Det Forenede Kongerige f.eks. er opportunitetsprincippet baseret på to regler, nemlig om der er rimelig mulighed for at få en domfældelse - hvilket er det mest anvendte i lande, hvor legalitetsprincippet anvendes - og om det er af interesse for almenheden. I de systemer, hvor legalitetsprincippet finder anvendelse, findes der parallelt hermed kriterier, hvor bestemte sager prioriteres og mindre sager ikke retsfølges.

3.1.1.2. Straffedomstolenes skønsmuligheder

Selv om ambitionen er at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor den samme strafferetlige handling overalt straffes på samme måde, er det tydeligt, at det ikke er nok blot at anvende de retlige rammer, der opstiller en form for ligning, idet det konkrete resultat altid vil afhænge af en ubekendt, nemlig den afgørelse, der træffes af retten, der overalt har skønsmæssige beføjelser for så vidt angår straffefastsættelsen.

Den første begrænsning i rettens frihed for så vidt angår straffefastsættelse skyldes det grundlæggende princip, at der skal være fastsat en straf i loven for den pågældende handling, og når der er begået en strafbar handling, skal retten idømme den straf, der er fastsat herfor i loven. Baggrunden herfor er retssikkerhedsprincippet, i henhold til hvilket det kræves, at den straf, der kan idømmes for en strafbar handling, skal være specificeret i loven.

⁶² For at udarbejde dette kapitel er oplysningerne i dokument 12432/01 DROIPEN 83 og i undersøgelsen vedrørende harmonisering af strafferetlige sanktioner i Europa (se fodnote 10) blevet anvendt.

Skærpende og formildende omstændigheder, som der vil blive set nærmere på nedenfor, kan også til en vis grad begrænse rettens frihed og muligheden for f.eks. at nedsætte straffen eller ikke idømme straf.

3.1.1.3. Graden af meddelagtighed. Medvirken

Medvirken er den mest almindelige form for deltagelse i kriminelle handlinger. En medskyldig defineres som en, der på visse betingelser har været med til at begå en strafbar handling. Generelt skal to betingelser være opfyldt, for at der er tale om medvirken: en hovedforbrydelse, der skal være strafbar, og medvirken, der involverer et objektivi element (f.eks. hjælp eller bistand) og en mental tilstand (den medskyldiges hensigt at medvirke til den strafbare handling).

Generelt kan der sondres mellem to modeller for så vidt angår straffe for medvirken til strafbare handlinger. I nogle medlemsstater (f.eks. Frankrig, Italien, Portugal, Østrig, Danmark og Irland) straffes enhver, der har medvirket til en strafbarhandling med samme straf som den, der er fastsat for gerningsmanden, uden at der tages hensyn til, i hvor høj grad den pågældende har medvirket. Retten kan dog tage hensyn hertil ved idømmelsen af straf. I andre medlemsstater derimod (f.eks. Tyskland, Spanien, Belgien, Luxembourg, Nederlandene, Finland og Grækenland) sondres der i loven for så vidt angår straffen mellem gerningsmanden og de medskyldige. Medgerningsmænd og anstiftere straffes generelt med samme straf som gerningsmanden.

3.1.1.4. Gennemførelsesgrad. Forsøg

Det kan ske, at den strafbare handling ikke giver det ønskede resultat, selv om der er blevet begået handlinger med henblik herpå. Det manglende resultat kan skyldes to forhold: handlingerne er blevet afbrudt undervejs, og/eller en person har gennemført sin handling, men resultatet udebliver.

Der er generelt mulighed for at idømme lavere straffe, end når den strafbare handling er fuldbyrdet, enten fordi retten har skønsbeføjelser (Østrig, Tyskland, Danmark, Frankrig og Irland), eller fordi dette udtrykkeligt er fastsat i loven (Belgien, Spanien, Finland, Grækenland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Det Forenede Kongerige).

I disse tilfælde beregnes straffen ofte i forhold til straffene for en fuldbyrdet strafbar handling, således at hvis de i væsentlig grad varierer, vil straffen for forsøg variere i samme omfang.

3.1.1.5. Skærpende og formildende omstændigheder

De skærpende omstændigheder i forbindelse med strafferetligt ansvar kan være generelle - finder anvendelse på alle strafbare handlinger - eller specifikke - finder anvendelse på konkrete strafbare handlinger. Med hensyn til strafferammen giver nogle medlemsstater retten mulighed for på grund af skærpende omstændigheder at idømme en højere straf end den i loven fastsatte maksimumsstraf⁶³, mens det i andre ikke er muligt at gå over den i loven fastsatte maksimumsstraf⁶⁴.

⁶³ F.eks. Grækenland, Italien og Portugal.

⁶⁴ F.eks. Spanien, Irland og Sverige.

Med hensyn til formildende omstændigheder gives retten i alle medlemsstaters retssystemer mulighed for at nedsætte den i loven fastsatte straf for den specifikke strafbare handling, f.eks. på grund af formildende omstændigheder eller forhold, der i henhold til loven fritager for ansvar. I strafferetssystemer, hvor der ikke findes minimumsstraffe som f.eks. Frankrig, kan mekanismen med formildende omstændigheder ikke længere anvendes. I lighed med hvad der gælder for skærpende omstændigheder, er der i nogle medlemsstaters retssystemer fastsat en generel liste over, hvad der udgør formildende omstændigheder - f.eks. i Spanien - mens der i andre ikke findes en sådan liste, idet det er op til retten at vurdere de elementer, der kan anses som formildende omstændigheder - f.eks. i Belgien.

3.1.1.6. Et særligt tilfælde - gentagelsestilfælde

Med hensyn til den kriminelles baggrund kan der tages hensyn til gentagelsestilfælde enten inden for rammerne af den i loven fastsatte strafferamme (f.eks. Italien, Belgien og Østrig), eller som en skærpende omstændighed (f.eks. Finland, Danmark og Spanien). Med hensyn til strafferammen er det som i forbindelse med skærpende omstændigheder således, at der i nogle medlemsstater kan idømmes en straf, der er højere end maksimumsstraffen - f.eks. Østrig, Belgien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Sverige og Portugal - mens det i andre ikke er tilladt at idømme højere straf end den i loven fastsatte maksimumsstraf - f.eks. Finland, Irland og Spanien.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at det i Rådets rammeafgørelse af 6. december 2001 om ændring af Rådets rammeafgørelse om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige og andre sanktioner, i forbindelse med indførelsen af euroen⁶⁵ fastsættes, at samtlige medlemsstater anerkender princippet om gentagelsesvirkning på de betingelser, der er fastsat i deres nationale lovgivning, og anser på de betingelser, der er fastsat i deres lovgivning, endelige straffedomme, der er afsagt af en anden medlemsstat for en af de strafbare handlinger, der er omhandlet i rammeafgørelsen.

3.1.1.7. Sideløbende strafbare handlinger

Sideløbende strafbare handlinger kan defineres som det at begå flere strafbare handlinger samtidigt eller efter hinanden, inden gerningsmanden endeligt dømmes for en af disse. Forskellen fra gentagelsestilfælde er, at vedkommende ikke tidligere er blevet domfældt. I flere retssystemer - f.eks. i Belgien - sondres der mellem tilfælde, hvor gerningsmanden begår flere særskilte strafbare handlinger (concoures matériel), og tilfælde, hvor en og samme handling er en overtrædelse af flere retsforrifter (concoures idéal).

Når en person retsforfølges for en række strafbare handlinger - uanset om disse er indbyrdes forbundne til hinanden eller ej - i flere medlemsstater, er der mulighed for at samle retsforfølgningen i én medlemsstat for at gøre det lettere at gennemføre denne. I artikel 8, litra d), i den europæiske konvention fra 1972⁶⁶ om overførelse af retsforfølgningen i straffesager fastsættes det, at en kontraherende stat kan anmode en anden kontraherende stat om at iværksætte retsforfølgning, f.eks. hvis den mistænkte skal retsforfølges for den samme eller andre strafbare handlinger i den begærende stat. I konventionens artikel 32 fastsættes det, at de berørte stater vurderer, om det vil være hensigtsmæssigt, at en af dem iværksætter en samlet retsforfølgning.

⁶⁵ EFT L 329 af 14.12.2001, s. 3.

⁶⁶ Europarådets traktater, nr. 73. Åbnet for undertegnelse den 15.5.1972 og trådt i kraft den 30.3.1978.

I konventionen fra 1972 fastsættes det, at alle kontraherende stater, som inden iværksættelsen af retsforfølgningen eller under denne får kendskab til, at der i en anden kontraherende stat verserer en retssag mod samme person for de samme strafbare forhold, undersøger, om det er muligt at give afkald på selv at retsforfølge vedkommende, at suspendere retssagen eller overføre den til den anden stat. Hvis den pågældende stat ikke finder det hensigtsmæssigt at give afkald på selv at retsforfølge den pågældende eller at suspendere retssagen, informerer den i tide og under alle omstændigheder inden domfældelsen den anden medlemsstat herom. I så tilfælde bestræber de pågældende stater sig på at afgøre, hvem af dem der alene skal fortsætte retsforfølgningen. Der er imidlertid kun fem medlemsstater⁶⁷, der har ratificeret konventionen fra 1972, og fem har endda ikke undertegnet den.

Det bemærkes, at en situation, hvor en person via en enkelt handling har overtrådt flere retsforskrifter, rejser spørgsmålet om *ne bis in idem*-princippet, der er et grundlæggende strafferetligt princip, i henhold til hvilket en person ikke kan retsforfølges eller dømmes to gange for de samme forhold⁶⁸, og *litispens*, dvs. at der ikke kan iværksættes retsforfølgning, såfremt en verserende retssag om samme forhold er indledt ved en anden ret.

3.1.2. Frihedsstraf

Selv om det er blevet sædvanen på EU-plan at fastsætte, hvor lav den strengeste straf kan være i forbindelse med de sektorielle instrumenter med henblik på en indbyrdes tilnærmelse af strafferetten, er der til gengæld ikke fastsat en **fælles maksimumsstraf**, og på det område er der store forskelle. I nogle medlemsstaters strafferetssystemer, f.eks. Belgien, Grækenland, Det Forenede Kongerige, Frankrig og Italien, kan der idømmes livsvarig fængselsstraf. I andre, f.eks. Spanien og Portugal, er dette ikke tilfældet.

I de medlemsstater, hvor der kan idømmes livsvarigt fængsel, er der generelt mulighed for prøveløsladelse, efter at en vis del af straffen er afsonet, men dette varierer meget (f.eks. mindst 10 år i Belgien, 15 år i Tyskland og 20 år i Irland). I Frankrig er det muligt at beslutte, at der af sikkerhedsårsager skal gå op til mindst 30 år, før prøveløsladelse kan komme på tale.

Da livsvarigt fængsel er straffen for meget alvorlige forbrydelser, varierer den højeste fængselsstraf under livsvarigt fængsel også mellem medlemsstaterne. Den kan gå fra 15 år i Tyskland til 20 år i Østrig og 30 år i Belgien. Der kan også ske førtidig løsladelse efter afsoning af en tredjedel (Belgien), to tredjedele (Danmark og Tyskland) og tre fjerdedele (Spanien) af straffen. I forbindelse med gentagelsestilfælde forlænges disse perioder normalt.

Med hensyn til de forskellige måder at fuldbyrde frihedsstraffe på og inden der ses nærmere på spørgsmålet om, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at gribe ind på EU-plan på dette område, henvises til den mere detaljerede redegørelse for emnet i **bilag I**. I bilaget behandles betingede straffe, suspension og udsættelse af straffefulbyrdelsen, udgangstilladelse, opsplitning af straffefulbyrdelsen, elektronisk overvågning og husarrest.

På grundlag af denne redegørelse og en sammenlignende analyse af medlemsstaternes lovgivning for så vidt angår gennemførelsesbestemmelserne for frihedsstraffe kan det konstateres, at de fleste medlemsstater har indført et relativt stort antal gennemførelsesbestemmelser for frihedsstraf, der muliggør en gradvis overgang fra

⁶⁷ Østrig, Danmark, Nederlandene, Spanien og Sverige.

⁶⁸ Dvs. for identiske forhold, som den første afgørelse vedrørte, bl.a. dato, sted og særlige virkninger af den pågældende adfærd.

fængselslivet til et liv i frihed. Generelt er dette begrundet med ønsket om at anvende mere hensigtsmæssige straffe end fængselsstraffe for derved at sikre en bedre resocialisering af den dømte og undgå problemerne med overfyldte fængsler⁶⁹. Det mest udbredte middel i den forbindelse er betingede straffe, der kendes i næsten alle medlemsstater. Seks medlemsstater anvender elektronisk overvågning, og i fem andre afprøver man eller overvejer at afprøve elektronisk overvågning. Alle andre instrumenter (suspension og udsættelse af straffefuldbyrdelsen, udgangstilladelse, opsplitning af straffefuldbyrdelsen og husarrest) kendes og anvendes kun i et fåtal af medlemsstaterne.

3.1.3. Bødestraf

Visse medlemsstater anvender en ordning med dagbøder (f.eks. Danmark, Spanien, Portugal og Tyskland), mens andre (Belgien, Luxembourg, Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Italien) anvender den klassiske ordning med et fast bødebeløb. I nogle medlemsstater anvendes begge systemer (f.eks. i Frankrig, Grækenland, Sverige og Finland).

I forbindelse med ordningen med dagbøder er det generelt de nationale retter, der fastsætter bøderne på følgende måde: retten fastsætter længden af fængselsstraffen for den pågældende strafbare handling, hvis der skulle idømmes fængselsstraf, og dernæst fastsætter den det beløb, der skal betales hver dag i den pågældende periode. Generelt er dette tidsrum i henhold til medlemsstaternes lovgivning på fra fem dage eller mindre (Frankrig, Finland, Grækenland, Spanien og Tyskland), med undtagelse af Sverige, hvor det er på mindst 30 dage. Det højeste antal dage, hvori retten kan idømme dagbøder, varierer mellem 150 dage (Sverige) og 730 dage (Spanien). Det mindstebeløb, retten kan fastsætte pr. dag, varierer generelt mellem 1 EUR og 10 EUR, mens der kan konstateres store forskelle i maksimumsbeløbet pr. dag, f.eks. 60 EUR i Grækenland, 300 EUR i Spanien og 360 EUR i Frankrig op til 5 000 EUR i Tyskland.

I den klassiske ordning med en fast bødestørrelse fastsættes der i loven normalt et minimums- og et maksimumsbeløb afhængig af de forskellige kategorier af strafbare handlinger. Retten har ofte betydelige skønsmagter til inden for disse to yderpunkter at fastsætte bødens størrelse.

I de retssystemer, hvor både den klassiske ordning med et fast beløb og ordningen med dagbøder anvendes, er reglerne for fastsættelse af bødestraf mere komplicerede og varierer fra land til land.

I Finland f.eks. anvendes en ordning med dagbøder, men for visse specifikke straffelovsovertrædelser anvendes systemet med fast beløb også, mens det i Frankrig afhænger af lovovertrædelsens beskaffenhed ("kriminalstraf", "forseelsestraf" og "ordensstraf"), hvilket system der finder anvendelse.

Uanset hvilken ordning der anvendes for at beregne bødens størrelse, fastsættes det i de fleste medlemsstaters lovgivning eller følger af deres retspraksis, at retten ved fastsættelsen af bødens størrelse skal tage hensyn til omstændighederne ved den strafbare handling og/eller gerningsmandens økonomiske situation.

⁶⁹ I flere medlemsstater foregår der på nuværende tidspunkt en livlig offentlig debat om problemet med overfyldte fængsler, f.eks. i Belgien (se artiklen i *Le Vif/L'Express* af 9.5.2003, s. 26), Frankrig (se artikler i *Le Monde* af 12.4.2003 og 30.4.2003) og Portugal (se artiklen i *Grande Reportagem* fra april 2003, s. 78).

I de nationale lovgivninger fastsættes det generelt udtrykkelig, uanset hvilken beregningsordning der anvendes, at den ret, der idømmer en bøde, også idømmer en alternativ forvandlingsstraf, hvis bøden ikke betales (f.eks. Tyskland, Belgien, Frankrig, Belgien, Luxembourg og Portugal).

3.1.4. *Rettighedsfrakendelse*

Der findes en lang række straffe eller foranstaltninger, der medfører rettighedsfrakendelse, i medlemsstaternes retssystemer, der går fra forbud mod at føre bestemte køretøjer i et vist tidsrum til forbud mod indrejse på nationalt område og forbud mod at udøve en erhvervsaktivitet.

Frakendelse af førerretten findes i alle medlemsstater. Til gengæld kendes bestemte former for frakendelse af retten til at udøve en særlig erhvervsaktivitet (f.eks. lede en virksomhed eller tjene i hæren) eller til at opholde sig på stemte steder (f.eks. fodboldstadier eller steder, hvor der udskænkes alkohol) ikke i alle medlemsstater.

Der findes også en række former for frakendelse af borgerlige og civilretlige rettigheder af "accessorisk" art, dvs. at de pålægges samtidigt med idømmelsen af en anden straf - normalt en fængselsstraf af en vis varighed. Der er f.eks. tale om foranstaltninger vedrørende stemmeret, valgbarhed, forbud mod at udøve et offentligt hverv eller inhabilitet.

3.1.5. *Konfiskation*

Konfiskation er normal af specifik art (f.eks. i Tyskland, Belgien, Danmark, Luxembourg, Nederlandene, Italien og Det Forenede Kongerige) og finder anvendelse på genstande, der har tjent til at begå straffelovsovertrædelsen med, og det udbytte, der er det direkte resultat af straffelovsovertrædelsen, eller formuegoder, der opnås i bytte herfor og selv indtægter af investeringen af udbyttet. Hvis disse genstande ikke findes blandt den dømtes formuegoder, foretager retten en pengemæssig evaluering af deres værdi og konfiskerer et tilsvarende beløb (f.eks. i Belgien, Danmark, Luxembourg og Frankrig).

Alle medlemsstaterne har ratificeret Europarådets konvention af 8. november 1990 om hvidvaskning af penge, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold⁷⁰. Visse medlemsstater har imidlertid i forbindelse med artikel 2⁷¹ om konfiskation fremkommet med erklæringer om, at de kun er forpligtet til at konfiskere redskaber og udbytte fra et vist antal strafbare forhold, der skal behørigt præciseres. Det fremgår af de oplysninger, Kommissionen har indsamlet i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten om gennemførelse af Rådets rammeafgørelse af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold⁷², der forventes vedtaget snart, at en stor del af medlemsstaterne overholder rammeafgørelsens artikel 1, litra a), der forbyder forbehold i

⁷⁰ Kan ses på: <http://conventions.coe.int>

⁷¹ Artikel 2 - *Konfiskationsforanstaltninger*. 1. Enhver part skal vedtage sådanne lovgivningsmæssige og andre foranstaltninger, der måtte være nødvendige for at sætte den i stand til at konfiskere redskaber og udbytte eller formuegoder, hvis værdi svarer til et sådant udbytte. 2. Enhver part kan - på tidspunktet for undertegnelse eller ved deponeringen af sit ratifikations-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument - ved en erklæring stilet til Europarådets generalsekretær erklære, at denne artikels stk. 1 kun finder anvendelse på forbrydelser eller kategorier af forbrydelser, der er opregnet i denne erklæring.

⁷² EFT L 182 af 5.7.2001, s. 1.

forbindelse med førnævnte konventions artikel 2. Nogle medlemsstater er imidlertid nødt til at tage deres forbehold i medfør af artikel 2 op til fornyet behandling for at overholde rammeafgørelsen.

Dette viser, at der endnu er forskelle for så vidt angår mulighederne for konfiskation i medlemsstaterne, og at et vist antal medlemsstater stadig ikke kan konfiskere udbyttet af straffelovsovertrædelser, der kan straffes med mere end et års fængsel.

3.1.6. *Sanktioner over for juridiske personer*

Med hensyn til sanktioner over for juridiske personer er der store forskelle mellem medlemsstaterne. I nogle kan juridiske personer have et ansvar - undertiden et specifikt strafferetligt ansvar, f.eks. Frankrig, Irland, Det Forenede Kongerige, Belgien og Nederlandene. Dette er ikke tilfældet i Grækenland, Tyskland, Luxembourg og Italien. Juridiske personers ansvar er et emne, der drøftes meget. Modstanderne af denne idé gør især gældende, at en juridisk person ikke har egne åndsevner og derfor ikke kan have til hensigt at begå straffelovsovertrædelser (*societas delinquere non potest*). Tilhængerne af strafferetligt ansvar for juridiske personer anskuer tingene helt anderledes. De anser ikke juridiske personer for blot en juridisk opfindelse, men noget der findes, indtager en fremtrædende stilling i samfundet og skal være ansvarlig for de straffelovsovertrædelser, de begår.

I Det Forenede Kongerige f.eks. baseres retspraksis for juridiske personers ansvar på en såkaldt identifikationsdoktrin. I henhold hertil er der sammenfald af identiteten på juridiske personer og de personer, der leder dem, dvs. de personer, ledere eller direktører, der har sådanne funktioner i virksomheder, at de ved udførelsen af deres funktioner ikke modtager ordrer eller instrukser fra en hierarkisk overordnet. Når en person eller gruppe af personer, der identificeres som virksomheden, begår en straffelovsovertrædelse, begår den juridiske person en sådan overtrædelse. Trods forskellen fra "common law"-systemet har andre medlemsstater som f.eks. Frankrig fastsat bestemmelser for juridiske personers strafferetlige ansvar.

3.1.7. *Alternative straffe*

Sanktioner og foranstaltninger bestående af andet end frihedsstraffe er en mere kreativ og samtidig mere human måde at tackle problemerne omkring kriminalitet og straf på. Sådanne alternative sanktioner kan bl.a. mindske anvendelsen af korte frihedsstraffe, som de fleste eksperter på området er enige om er skadelige. Et nødvendigt og originalt element i forbindelse med anvendelsen af alternative straffe er, at man inddrager (lokal)samfundet.

Alternative straffe spiller således en stor rolle i forbindelse med forebyggelse af kriminalitet, fordi de langt bedre end frihedsstraffe kan fremme lovovertrædernes genindslutning i samfundet. I henhold til artikel 29, stk. 2, i TEU nås EU's mål om at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed ved bl.a. at forebygge kriminalitet. Resocialiseringen bidrager helt direkte til at forebygge gentagelseskriminalitet.

Ved at gøre status over og foretage en sammenlignende analyse af medlemsstaternes lovgivning for så vidt angår alternative straffe (se **bilag II**) kan det konstateres, at de fleste medlemsstater de senere år har indført alternative sanktioner eller er ved at gøre det. Generelt er dette begrundet med ønsket om at anvende mere hensigtsmæssige straffe end fængselsstraffe for derved at sikre en bedre resocialisering af den dømte og undgå problemerne med overfyldte fængsler. Det kan konstateres, at der ved domstolene i flere medlemsstater er problemer med at acceptere alternative straffe. Det kan desuden bemærkes,

at de nationale lovgivere har tendens til at koncentrere sig om nogle alternative straffe, nemlig samfundstjenesterne og mægling i straffesager.

3.1.8. Fuldbyrkelse af strafferetlige sanktioner

For at kende situationen i medlemsstaterne er det først og fremmest nødvendigt at gøre status over og foretage en sammenlignende analyse af medlemsstaternes lovgivning for så vidt angår fuldbyrkelse af strafferetlige sanktioner. Med henblik herpå henvises der til **bilag III**, der ikke har til formål at være udtømmende, og hvori der redegøres for medlemsstaternes lovgivning vedrørende suspension af straffefuldbyrnelsen, udgangstilladelse, førtidig løsladelse, straffefergivelse samt amnesti og benådning.

Bilag III viser, at for så vidt angår fuldbyrnelsen af strafferetlige sanktioner er forskellene mellem medlemsstaternes lovgivninger også temmelig store.

Suspension af straffefuldbyrnelsen kendes kun i et fåtal af medlemsstaterne som f.eks. Frankrig og Italien. Kun et begrænset antal medlemsstater kender til udgangstilladelse (f.eks. Tyskland, Belgien, Spanien, Frankrig, Italien og Portugal) under straffefuldbyrnelsen. Betingelserne for at opnå udgangstilladelse, retningslinjerne for anvendelsen heraf og følgerne for dem, der opnår udgangstilladelse, hvis de overtræder de fastsatte betingelser, varierer betydeligt. Førtidig løsladelse findes imidlertid i alle medlemsstaterne, men betingelserne herfor og gennemførelsen af foranstaltninger varierer væsentligt fra medlemsstat til medlemsstat. Muligheden for mere eller mindre automatisk at få eftergivelse af straffen kendes kun i få medlemsstater (f.eks. Frankrig og Grækenland). Medlemsstaternes lovgivninger vedrørende amnesti og benådning varierer meget, og de relevante myndigheder har meget vide skønsmagter for så vidt angår bevillingen heraf.

Disse forskelle illustreres meget tydeligt af antallet eller andelen af fængslede (pr. 100 000 indbyggere) i medlemsstaterne, selv om denne andel ikke kun afspejler forskellene mellem medlemsstaterne med hensyn til fuldbyrnelsen af sanktioner, men også med hensyn til alle de faktorer i strafferetten, der bestemmer sanktionen. Kommissionen sendte den 1. august 2003 et spørgeskema til (nuværende og fremtidige) indsatte i medlemsstaterne. Selv om den endnu ikke har modtaget alle svarene, kan det allerede nu konstateres, at den geografiske fordeling er som følger: traditionelt anvendes der en moderat fremgangsmåde i de nordiske medlemsstater (50-70 indsatte pr. 100 000 indbyggere), i en gruppe medlemsstater er andelen på over 100 indsatte (Tyskland, Østrig, Belgien, Frankrig, Italien, Grækenland, Luxembourg og Nederlandene) og i en anden gruppe medlemsstater er der 100-150 indsatte pr. 100 000 indbyggere (Spanien, Storbritannien, Portugal og visse nye medlemsstater). Da andelen i visse nye medlemsstater er på flere end 350 indsatte pr. 100 000 indbyggere, kan det konstateres, at andelen af indsatte pr. 100 000 indbyggere i visse af disse nye medlemsstater er ca. seks gange højere end i de nordiske medlemsstater.

3.2. Et ufuldstændigt arsenal af instrumenter med henblik på gensidig anerkendelse

3.2.1. Gensidig anerkendelse af frihedsstraf

En række af de konventioner, der er vedtaget inden for rammerne af Europarådet og suppleret af konventioner indgået inden for rammerne af det europæiske politiske samarbejde (EPS), er til en vis grad relevante i denne forbindelse. Hovedformålet med EPS-konventionerne er at lette anvendelsen af de europæiske konventioner og styrke det strafferetlige samarbejde

mellem medlemsstaterne. Der skal desuden også tages hensyn til aftaler på regionalt plan som f.eks. aftalerne mellem de nordiske lande.

3.2.1.1. Den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger

Den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger⁷³, der blev indgået den 28. maj 1970, er blevet ratificeret af 15 af de 45 medlemmer af Europarådet. Den trådte i kraft den 26. juli 1974. Elleve EU-lande har undertegnet konventionen⁷⁴, og fem har ratificeret den⁷⁵. De fleste af de kontraherende parter har udtrykt mange forbehold vedrørende gennemførelsen af konventionen. Konventionen finder anvendelse på frihedsstraffe.

I henhold til denne konvention kan den dømmende stat kun anmode en anden kontraherende stat om at fuldbyrde sanktionen, såfremt en eller flere af følgende betingelser er opfyldt: a) såfremt domfældte er fast bosiddende i den anden stat, b) såfremt det må antages, at sanktionens fuldbyrdelse i den anden stat vil forbedre mulighederne for domfældtes resocialisering, c) såfremt sanktionen, hvor denne medfører frihedsberøvelse, ville kunne fuldbyrdes i fortsættelse af en anden sanktion, der medfører frihedsberøvelse, og som domfældte afsoner eller skal afsone i den anden stat, d) såfremt den anden stat er domfældtes oprindelige hjemland og har erklæret sig villig til at påtage sig ansvaret for sanktionens fuldbyrdelse, e) såfremt den dømmende stat ikke finder, at den selv kan fuldbyrde sanktionen, end ikke ved at gøre brug af udlevering, og den anden stat er i stand hertil. Desuden skal afgørelsen afsagt i den anmodende stat være endelig og eksigibel, og den lovovertrædelse, for hvilken sanktionen er idømt, skal ligeledes udgøre en lovovertrædelse i den anmodede stat (kravet vedrørende "dobbelt strafbarhed"⁷⁶).

Den begærede fuldbyrdelse kan alene afslås helt eller delvis i de tilfælde, der er nævnt i artikel 6⁷⁷.

⁷³ Kan ses på: <http://conventions.coe.int>

⁷⁴ Østrig, Belgien, Danmark, Tyskland, Spanien, Grækenland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Sverige.

⁷⁵ Østrig, Danmark, Spanien, Nederlandene og Sverige.

⁷⁶ Kravet om "dobbelt strafbarhed" er derimod ikke medtaget i følgende konventioner: samarbejdsaftalen af 23.3.1962 mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige (den såkaldte Helsingforsaftale), konventionen om retssamarbejde, der blev indgået i Riyadh i 1983 mellem visse arabiske stater og ordningen af 1986 for overførsel af dømte personer inden for Commonwealth.

⁷⁷ Grunde til at afslå fuldbyrdelse: a) såfremt fuldbyrdelsen ville stride mod den anmodede stats grundlæggende retsprinsipper; b) såfremt den anmodede stat anser den pådømte lovovertrædelse for at være af politisk karakter eller for at være en rent militær lovovertrædelse; c) såfremt den anmodede stat finder, at der er vægtige grunde til at antage, at domfældelsen er begrundet i eller skærpet under hensyn til race, religion, nationalitet eller politisk overbevisning; d) såfremt fuldbyrdelsen ville stride mod den anmodede stats internationale forpligtelser; e) såfremt den pågældende handling allerede er genstand for retsforfølgning i den anmodede stat, eller såfremt den anmodede stat beslutter at indlede retsforfølgning for den samme handling; f) såfremt de kompetente myndigheder i den anmodede stat har besluttet at undlade retsforfølgning eller at indstille en allerede påbegyndt retsforfølgning vedrørende den samme handling; g) såfremt handlingen er begået uden for den begærende stats territorium; h) såfremt den anmodede stat ikke er i stand til at fuldbyrde sanktionen; i) såfremt begæringen er begrundet i artikel 5, litra e), ("såfremt den dømmende stat ikke finder, at den selv kan fuldbyrde sanktionen, end ikke ved at gøre brug af udlevering, og den anden stat er i stand hertil") og ingen af de øvrige betingelser, der er nævnt i denne artikel, er opfyldt; j) såfremt den anmodede stat finder, at den begærende stat selv er i stand til at fuldbyrde sanktionen; k) såfremt der på grund af domfældtes alder på det tidspunkt, da

En sanktion idømt i den begærende stat kan ikke fuldbyrdes i den anmodede stat, medmindre der foreligger en domstolsafgørelse i den sidstnævnte stat (artikel 37). Før en domstol træffer afgørelse vedrørende en anmodning om fuldbyrdelse, skal der gives domfældte lejlighed til at fremsætte sine synspunkter (artikel 39). Der skal være mulighed for appel af de retslige afgørelser, den anmodede stat træffer om fuldbyrdelse (artikel 41). Den anmodede stat er bundet af resultaterne med hensyn til sagens faktiske omstændigheder i det omfang, hvori de er anført i afgørelsen, eller i det omfang denne forudsætningsvis bygger på dem (artikel 42).

Såfremt begæringen om fuldbyrdelse imødekommes, skal retten i stedet for den frihedsberøvende sanktion, der er idømt i den begærende stat, fastsætte en i dens egen lovgivning for den samme lovovertrædelse hjemlet sanktion (artikel 44). Denne sanktion kan være af en anden art eller længde end den, der er idømt i den begærende stat. Såfremt den sidstnævnte sanktion ligger under den minimumsstraf, der kan idømmes i henhold til den anmodede stats lovgivning, er retten ikke bundet af denne minimumsstraf, men skal idømme en sanktion, der svarer til den, der er idømt i den begærende stat. Ved sanktionens fastsættelse må retten ikke forværre domfældtes strafferetlige situation, således som den følger af den i den begærende stat truffene afgørelse.

I henhold til konventionen er fuldbyrdelsen omfattet af den anmodede stats lov, og kun denne stat er kompetent til at træffe alle passende beslutninger, bl.a. vedrørende prøveløsladelse. Kun den begærende stat har ret til at behandle en anmodning om fornyet prøvelse af dommen. Hver af de to stater kan meddele amnesti eller benådning.

3.2.1.2. Konventionen af 13. november 1991 mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater om gennemførelse af udenlandske afgørelser på det strafferetlige område

Otte af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater⁷⁸ undertegnede den 13. november 1991 en konvention om gennemførelse af udenlandske afgørelser på det strafferetlige område⁷⁹. Da ingen af medlemsstaterne nogensinde har ratificeret den, er den aldrig trådt i kraft. I forbindelse med relationerne mellem de medlemsstater, der er part i den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger, skulle konventionen af 1991 finde anvendelse i det omfang, hvor den supplerede denne konventions bestemmelser eller lettede anvendelsen af principperne heri (artikel 20).

I henhold til konventionens artikel 2 påtager De Europæiske Fællesskabers medlemsstater sig i størst muligt omfang indbyrdes at samarbejde med hensyn til overførelsen af fuldbyrdelsen af retsfølgen (frihedsstraf eller bødestraf). Både domslandet og fuldbyrdelseslandet kan fremsætte anmodning om overførelse af fuldbyrdelsen. Enhver medlemsstat kan i en erklæring angive de lovovertrædelser, som den agter at undtage fra konventionens anvendelsesområde. De øvrige medlemsstater kan anvende gensidighedsreglen (artikel 1).

Anmodning om overførelse af fuldbyrdelsen af en retsfølge, som medfører frihedsstraf, kan fremsættes: a) hvis den dømte befinder sig på fuldbyrdelseslandets område og er statsborger i det pågældende land eller har fast bopæl på dets område, eller b) hvis den dømte befinder sig

lovovertrædelsen blev begået, ikke ville kunne rejses tiltale mod ham i den anmodede stat; l) såfremt den pålagte sanktion efter lovgivningen i den anmodede stat ikke længere kan fuldbyrdes på grund af forældelse; m) såfremt og i det omfang domfældelsen medfører en rettighedsfortabelse.

⁷⁸

Belgien, Danmark, Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien og Luxembourg.

⁷⁹

Kan ses på <http://ue.eu.int/ejn>

på fuldbyrdelseslandets område, og udlevering er blevet afvist eller vil blive afvist i tilfælde af anmodning herom eller ikke er mulig, eller c) hvis den dømte befinder sig på fuldbyrdelseslandets område og dér afsoner eller skal afsones en frihedsstraf (artikel 3).

En overførsel af fuldbyrdelsen af en retsfølge forudsætter, at domslandet og fuldbyrdelseslandet er enige herom, og kan kun ske på grundlag af de kumulative betingelser, der er omhandlet i konventionens artikel 5: a) hvis dommen er endelig og eksigibel, b) hvis den handling eller undladelse, som har medført retsfølgen, udgør en af de i artikel 1, stk. 1, litra a), anførte lovovertrædelser efter fuldbyrdelseslandets lov eller ville have udgjort en sådan lovovertrædelse, hvis den var begået på fuldbyrdelsesstatens eget område - "dobbelt strafbarhed", c) hvis fuldbyrdelsen ikke er udelukket som følge af forældelse efter domslandets eller fuldbyrdelseslandets lovgivning, d) hvis der ikke i fuldbyrdelseslandet er blevet afsagt en retskraftig dom over dømte for samme handling, og e) hvis overførelsen af fuldbyrdelsen ikke, hvor der er afsagt en retskraftig dom over den dømte i et tredjeland for samme handling, er i strid med *ne bis in idem*-princippet.

Det skal bemærkes, at i modsætning til artikel 39 i Europarådets konvention af 1970 fastsættes det ikke i konventionen af 1991 mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater, at domfældte skal høres om, hvor straffen skal afsones.

Når en anmodning om overførelse af fuldbyrdelsen af en frihedsstraf imødekommes, skal de kompetente myndigheder i fuldbyrdelseslandet enten fuldbyrde den straf, som er idømt i domslandet – umiddelbart eller gennem en domstolsafgørelse eller administrativ procedure – eller gennem en domstolsafgørelse eller administrativ procedure omsætte retsfølgen til en afgørelse truffet af fuldbyrdelseslandet og således erstatte den i domslandet idømte straf med en straf efter fuldbyrdelseslandets lov for samme overtrædelse (artikel 8).

Fuldbyrdelseslandet skal på begæring underrette domslandet om, hvilken af de nævnte procedurer det vil følge. Enhver medlemsstat kan i en erklæring angive, at den agter at udelukke anvendelsen af den ene af procedurerne.

Hvis fuldbyrdelseslandet vælger den første fremgangsmåde (fuldbyrdelse af den straf, der er idømt i domslandet), er det bundet af straffens retlige karakter og varighed, således som den er bestemt af domslandet. Hvis straffen imidlertid på grund af sin karakter eller varighed er uforenelig med fuldbyrdelseslandets lovgivning, eller hvis dette lands lovgivning kræver det, kan fuldbyrdelseslandet gennem en domstolsafgørelse eller administrativ afgørelse tilpasse straffen til en straf, som er hjemlet i dets egen lovgivning for en lignende lovovertrædelse. Hvad angår dens karakter skal straffen i videst muligt omfang svare til straffen i den retsfølge, som skal fuldbyrdes. Den må ikke med hensyn til karakter eller varighed skærpe den i domslandet idømte straf, og den må ikke overstige maksimumsstraffen i fuldbyrdelseslandets lovgivning for samme lovovertrædelse (artikel 8, stk. 4).

Hvis fuldbyrdelseslandet vælger proceduren for at ændre straffen, gælder det, at landet: a) er bundet af bedømmelsen af sagens faktiske omstændigheder, således som disse direkte eller indirekte fremgår af den i domslandet afsagte dom, b) medmindre det har afgivet en erklæring om det modsatte, kan omsætte en frihedsstraf til bødestraf, hvis straffen er på seks måneder eller derunder, og c) ikke må forværre den dømtes strafferetlige stilling, og at det ikke er bundet af den minimumsstraf, som eventuelt er foreskrevet i dets egen lovgivning for den eller de begåede lovovertrædelser (artikel 8, stk. 5).

Domslandet skal suspendere fuldbyrdelsen af retsfølgen så snart det er blevet enigt med fuldbyrdelseslandet om overførelsen af fuldbyrdelsen. Hvis den dømte flygter, tilfalder retten til at fuldbyrde retsfølgen dog igen domslandet, medmindre andet er aftalt mellem dette land og fuldbyrdelseslandet (artikel 17).

3.2.1.3. Traktaten af 26. september 1968 mellem Belgien, Nederlandene og Luxembourg om fuldbyrdelse af strafferetlige afgørelser

Traktaten⁸⁰ vedrører fuldbyrdelsen af strafferetlige afgørelser mellem Benelux-landene. Den finder anvendelse på frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger, bødestrafte eller konfiskationer, rettighedsfrakendelser og retsafgørelser, der kun vedrører skyldspørgsmålet⁸¹.

I traktaten fastsættes det, at en dom afsagt i en af de kontraherende stater kun kan fuldbyrdes i en anden, hvis den pådømte overtrædelse udgør en overtrædelse i den anden stat, eller hvis overtrædelsen er nævnt i en liste, der er udformet i overensstemmelse med traktaten⁸².

Traktaten giver imidlertid mulighed for at afvise anmodningen om fuldbyrdelse, hvis der er tale om et forhold af politisk eller militær art eller er genstand for retsforfølgning i den anmodede stat, eller hvis denne beslutter sig for at iværksætte retsforfølgning. Den anmodede stat kan desuden afvise at fuldbyrde dommen, hvis den er i strid med landets internationale forpligtelser eller grundlæggende principper i dets retsorden, hvis overtrædelsen er begået uden for den begærende stats område, eller hvis der er tale om domfældelse med rettighedsfrakendelse⁸³. Den begærende stats myndigheder skal godtgøre, at afgørelsen er eksigibel⁸⁴. Fuldbyrdelsen af udeblivelsesdomme er principielt underkastet de samme regler, som kontradiktoriske domme⁸⁵.

Det er desuden fastsat, at hvis der er udstedt arrestordre eller andre krav om varetægtsfængsling i den begærende stat, og denne anmoder om fuldbyrdelse af dommen, kan den anmodede stat umiddelbart foretage arrestation af domfældte. Det er fastsat, at i hastende tilfælde kan den anmodede stat foretage arrestation, inden de dokumenter, der normalt ledsager anmodningen om fuldbyrdelse, er fremsendt⁸⁶.

Der er fastsat mulighed for midlertidig transit af den anholdte⁸⁷ samt beslaglæggelse af bestemte genstande med henblik på senere konfiskation, hvis der ved anvendelse af traktaten også kan foretages konfiskation i den anmodede stat⁸⁸. I traktaten er der desuden fastsat bestemmelse om, hvornår og under hvilke forhold domfældte har mulighed for at afsone sin straf i den begærende stat.

Med hensyn til fuldbyrdelse af bødestrafte og konfiskation kan den anmodede stat kun fuldbyrde disse foranstaltninger i henhold til en afgørelse fra den anmodede stats anklagemyndighed, som kontrollerer, at anmodningen er autentisk og eksigibel⁸⁹.

⁸⁰ Traktaten af 1968 mellem Benelux-landene er aldrig trådt i kraft, jf. C. van den Wyngaert, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Maklu, Antwerpen, 1998, s. 1010.

⁸¹ Artikel 2.

⁸² Artikel 3 og 57.

⁸³ Artikel 5.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Artikel 17.

⁸⁶ Artikel 30.

⁸⁷ Artikel 32 og 33.

⁸⁸ Artikel 33.

⁸⁹ Artikel 42.

Anklagemyndigheden kontrollerer ligeledes, om traktatens krav er opfyldt, og er ansvarlig for gennemførelsen af de tekniske retningslinjer. Det er muligt at kære anklagemyndighedens afgørelse til den kompetente ret i den anmodede stat.

Med hensyn til fuldbyrdelse af domme om rettighedsfrakendelse er det fastsat, at en kontraherende stat kun kan fuldbyrde en sådan dom afsagt i en anden kontraherende stat i henhold til en afgørelse fra retten i den første kontraherende stat. Det er udtrykkeligt fastsat, at rettighedsfrakendelsen kun har virkning i en anden stat end domslandet, hvis det er fastsat i denne stats lov, at denne overtrædelse medfører rettighedsfrakendelse, eller for et tilsvarende forhold i henhold til den liste, der er omhandlet i traktaten⁹⁰.

3.2.1.4. Samarbejdsmodellen i de nordiske lande

I de nordiske lande (Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige) er der lang tradition for samarbejde på det strafferetlige område. Dette skyldes den geografiske tæthed, de historiske, kulturelle og sproglige⁹¹ bånd og de fælles politiske og økonomiske interesser. Forud for vedtagelsen af de forskellige instrumenter i forbindelse med dette samarbejde er der foregået lange intense offentlige diskussioner med henblik på at finde fælles løsninger og harmonisere landenes nationale lovgivninger.

Det allerførste instrument er konventionen af 8. marts 1948 om anerkendelse og fuldbyrdelse af straffedomme, der blev indgået mellem Norge, Danmark og Sverige. I denne konvention fastsættes bestemmelse om, at endelige domme afsagt i én stat er eksigible i en anden kontraherende stat. Konventionens anvendelsesområde er imidlertid begrænset til bødestraf, konfiskation og sagsomkostninger. Konventionen blev den 23. marts 1962 fulgt op af en samarbejdsaftale mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige, den såkaldte "Helsingforsaftale". I henhold til denne aftale skal de kontraherende stater vedtage – og dette er sket – identiske eller i det mindste lignende bestemmelser, der sætter myndighederne i én kontraherende stat i stand til at anerkende og fuldbyrde domme afsagt af myndighederne i de øvrige kontraherende stater og overføre de fængslede med henblik herpå. Det er på et sådant grundlag med identiske eller lignende bestemmelser, at den gensidige tillid, som karakteriserer det strafferetlige samarbejde mellem de nordiske stater, hviler.

Overførslen af fængslede mellem de nordiske stater sker på grundlag af en række humanitære og straffepolitiske overvejelser. Formålet med samarbejdet er bl.a. at fremme den domfældtes resocialisering og genindslusning i samfundet. Det hævdes - med rette - at det er lettere at forberede en indsat på sit fremtidige liv i frihed, hvis afsoningen finder sted i den stat, hvor den indsatte har til hensigt at leve. Dette letter også kontrakten med eventuelle arbejdsgivere og andre organisationer, hvilket bidrager til at mindske risikoen for gentagelsestilfælde.

Med hensyn til fuldbyrdelsen af frihedsstraffe er fuldbyrdelseslandet bundet af det antal fængselsdage, der er fastsat i domslandets afgørelse. Efter intense forhandlinger blev det konkluderet, at det var uhensigtsmæssigt at åbne mulighed for en strafnedsættelse eller tilpasning af straffen til strafferammen i fuldbyrdelseslandet. Man valgte ikke at lade princippet om "dobbelt strafbarhed" finde anvendelse. Overførslen af domfældte afhænger ikke af, om den pågældende samtykker eller ej. Vedkommende skal dog høres, inden der træffes beslutning, og hans eller hendes holdning respekteres generelt. Domfældte er desuden

⁹⁰ Artikel 50 og 57.

⁹¹ Med undtagelse af finsk.

beskyttet af specialitetsreglen, i henhold til hvilken fuldbyrdelseslandet kun kan fuldbyrde den straf, som domfældte overføres for. For at lette den praktiske afvikling af proceduren træffes beslutningerne om overførsel af indsatte fra et nordisk land til et andet af fuldbyrdelseslandets centrale fængselsmyndigheder. I Sverige har de centrale fængselsmyndigheder f.eks. beføjelse til at fremsætte begæring om overførsel af indsatte til et andet land og træffe beslutning om begæringer fra andre lande. Selv om fuldbyrdelsen er omfattet af fuldbyrdelseslandets ret, er de nordiske lande enedes om, at fuldbyrdelseslandet ikke kan træffe afgørelse om benådning uden først at have hørt myndighederne i domslandet.

3.2.1.5. Den europæiske konvention af 21. marts 1983 om overførelse af domfældte

Den europæiske konvention om overførelse af domfældte blev indgået den 21. marts 1983⁹² og er ratificeret af 52 lande⁹³. Den trådte i kraft den 1. juli 1985. Alle medlemsstater i EU har undertegnet og ratificeret den. De fleste af de kontraherende parter har udtrykt mange forbehold vedrørende gennemførelsen af visse dele af konventionen.

Formålet med konventionen er først og fremmest at fremme resocialiseringen af personer, der er idømt frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltninger ved at give en udlænding, der er berøvet sin frihed på grund af en strafferetlig overtrædelse, mulighed for at afsone sin straf eller resten af straffen i sit oprindelige sociale miljø. Den er begrundet ud fra humanitære hensyn, nemlig konstateringen af, at problemer med at kommunikere som følge af sproglige, sociale og kulturelle hindringer samt manglende kontakt med familien kan have skæbnesvangre følger for en udenlandsk indsat adfærd og forhindre eller umuliggøre domfældtes genindslusning i samfundet.

I henhold til konventionens artikel 2, stk. 3, kan anmodningen om overførelse fremsættes af enten det land, hvor dommen er afsagt (domslandet) eller det land, hvor domfældte er statsborger (fuldbyrdelseslandet). Konventionen forpligter ikke de berørte lande til at overføre domfældte eller giver domfældte ret til at blive overført. Landene har ret til skønsbeføjelser.

En dømt person kan kun under følgende betingelser overføres efter konventionen (artikel 3): a) hvis den pågældende er statsborger i fuldbyrdelseslandet, b) hvis dommen er retskraftig c) hvis den dømte på tidspunktet for modtagelsen af anmodningen om overførelse fortsat mangler at udstå mindst 6 måneder af retsfølgen, eller hvis retsfølgen er tidsubestemt, d) hvis samtykket til overførelse er givet af den dømte eller, hvis en af de to stater af hensyn til den pågældendes alder, fysiske eller mentale tilstand anser det for nødvendigt, af den dømte persons retlige stedfortræder e) hvis den handling eller undladelse, som har foranlediget retsfølgen, er en forbrydelse efter fuldbyrdelseslandets lov eller ville have været en forbrydelse, hvis den var begået på fuldbyrdelsesstatens eget område, og f) hvis domslandet og fuldbyrdelseslandet samtykker i overførelsen.

I lighed med konventionen af 13. november 1991 mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater om gennemførelse af udenlandske afgørelser på det strafferetlige område har fuldbyrdelseslandet to muligheder for at fuldbyrde dommen, idet fuldbyrdelseslandets kompetente myndigheder enten kan fortsætte fuldbyrdelsen af retsfølgen øjeblikkeligt eller gennem en domstolsafgørelse eller administrativ afgørelse omsætte retsfølgen til en afgørelse

⁹² Findes på <http://conventions.coe.int/>

⁹³ Heraf en del, der ikke er medlem af Europarådet.

truffet af denne stat og således erstatte den i domslandet pålagte sanktion med en sanktion efter fuldbyrdelseslandets lov for samme overtrædelse (artikel 9). Fuldbyrdelsen af retsfølgen skal ske efter fuldbyrdelseslandets lovgivning, og kun denne stat er kompetent til at træffe alle påkrævede afgørelser.

Betingelserne for fortsat fuldbyrdelse - artikel 10 i konventionen af 1983 – er identiske med betingelserne i konventionen af 1991 (se ovenfor). Hvis retsfølgen imidlertid på grund af sin karakter eller varighed er uforenelig med fuldbyrdelseslandets lovgivning, kan staten tilpasse sanktionen til den straf eller foranstaltning, som er foreskrevet af dens egen lovgivning for en lignende overtrædelse.

Ved omsætning af retsfølgen (artikel 11) finder den i fuldbyrdelseslandets lov foreskrevne fremgangsmåde anvendelse. Ved omsætning af retsfølgen gælder, at den kompetente myndighed: a) er bundet af bedømmelsen af sagens faktiske omstændigheder, således som disse direkte eller indirekte fremgår af den i domslandet afsagte dom, b) ikke må omsætte en sanktion, som indebærer frihedsberøvelse, til en bødestraf, c) skal fratrække hele den periode, i hvilken den dømte person har været frihedsberøvet, og d) ikke må forværre den dømte persons strafferetlige stilling, og at den ikke er bundet af den minimumsstraf, som efter fuldbyrdelseslandets lovgivning kan være foreskrevet for den eller de begåede lovovertrædelser. Betingelse b) og c) er forskellige fra betingelserne i artikel 8, stk. 5, i konventionen af 1991, idet sidstnævnte konvention giver mulighed for at omsætte en frihedsstraf til bødestraf, medmindre det modsatte klart er bestemt, mens der i konventionen af 1991 ikke findes en betingelse svarende til c).

Fuldbyrdelseslandets myndigheders overtagelse af den dømte person har den virkning, at fuldbyrdelsen af retsfølgen suspenderes i domslandet. Domslandet må ikke længere fuldbyrde retsfølgen, hvis fuldbyrdelseslandet anser udståelsen af retsfølgen for at være afsluttet (artikel 8).

Anvendelsen af konventionen besværliggøres af forskellene i fortolkningen af nationalitetskriteriet, situationen for indsatte med mentale problemer og behandlingen af ubetalte bøder, manglende overholdelse af fristerne for behandling af anmodninger om overførelse samt forskellene mellem de berørte landes straffesystemer.

a. Nationalitetskriteriet: konventionen indeholder bestemmelse om, at en dømt person, der forsøger at få en overførelse, skal være statsborger i fuldbyrdelseslandet (artikel 3). Denne bestemmelse skal imidlertid sammenholdes med artikel 3, stk. 4, hvori det fastsættes, at enhver af de kontraherende stater når som helst kan definere, hvad den for sit vedkommende i denne konvention forstår ved udtrykket "statsborger". De kontraherende stater har således mulighed for at anvende konventionen på andre personer end "statsborgere", f.eks. også statsborgere fra andre lande, der opholder sig permanent i de pågældende lande. Desværre er de kontraherende staters fortolkning ikke ensartet. Europarådet har i sin henstilling (88) 13 følgelig foreslået, at medlemsstaterne definerer begrebet "statsborger" bredt. For Europarådet bør den sædvanlige bopæl være det væsentligste kriterium.

b. Situationen for indsatte med mentale problemer: disse personer er ikke nødvendigvis idømt en straf i ordets sædvanlige betydning. I henhold til medlemsstaternes lov holdes disse personer i mindre grad eller slet ikke ansvarlige og idømmes enten direkte en tidsubegrænset behandlingsdom på en specialiseret institution eller fritages for at møde ved retten, men placeres på en specialiseret institution, da de udgør en fare for offentligheden. Visse kontraherende stater finder imidlertid, at konventionen ikke finder anvendelse på denne kategori af indsatte. For at

løse disse fortolkningsproblemer har Europarådet til hensigt at fremsætte en ny henstilling om, at konventionen bør gælde for alle indsatte med mentale problemer.

c. I nogle medlemsstater (f.eks. Det Forenede Kongerige og Frankrig) kan der idømmes både bødestraf og frihedsstraf samtidigt. I sådanne tilfælde er det ikke sjældent, at domslandet blokerer for alle anmodninger om overførelse af domfældte, indtil vedkommende har betalt bøden. Europarådet har forsøgt at bekæmpe denne praksis gennem henstilling nr. R (92) 18, punkt 1, hvori det råder medlemsstaterne til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for ikke at afvise overførelse alene på grund af, at de bøder, domfældte er idømt sammen med frihedsstraffen, ikke var betalt. Da henstillingen ikke har kunnet dæmme op for denne praksis, har Europarådet nu til hensigt at gå i dybden med problemet og foreslå en løsning i form af en ny protokol til konventionen.

d. I visse domslande er der tendens til at afvise overførelse, hvis dette giver den indsatte mulighed for i sit oprindelsesland at afsone en mindre streng straf end den, vedkommende blev idømt i domslandet. Denne situation opstår ikke kun, hvis fuldbyrdelseslandet vælger at omsætte dommen (artikel 11), men også hvis det beslutter at fortsætte fuldbyrdelsen (artikel 10). I tilfælde af omsættelse af dommen er risikoen åbenlys, da fuldbyrdelseslandets lov (hvor der altid kan være fastsat en mindre streng straf) skal erstatte domslandets lov (artikel 9, stk. 1, litra b), hvor der henvises til artikel 11). I tilfælde af fortsættelse af fuldbyrdelsen kan fuldbyrdelseslandet være nødt til at tilpasse straffen (som domslandet har fastsat), hvis f.eks. den afsagte dom overskrider den tilladte maksimumsstraf i fuldbyrdelseslandets lov. I praksis kan de betydelige forskelle i medlemsstaternes lovgivning for så vidt angår fuldbyrdelse af straffen⁹⁴ og navnlig førtidig løsladelse (se ovenfor) medføre en mindre streng straf og endda umiddelbar løsladelse. For at løse problemet med umiddelbar løsladelse vedtog Europarådet den 27. juni 2001 en henstilling⁹⁵, hvori der foreslås en minimumsfuldbyrdelse af straffen (f.eks. 50 % af den samlede straf), hvorefter det henstilles til medlemsstaterne at lette en overførelse⁹⁶.

3.2.1.6. Supplerende protokol til den europæiske konvention af 18. december 1997 om overførelse af domfældte

Den 18. december 1997 blev der vedtaget en supplerende protokol til den europæiske konvention om overførelse af domfældte⁹⁷. Protokollen trådte i kraft den 1. juni 2000. Den er ratificeret af 16 af Europarådets medlemmer. Af EU-landene har 11 undertegnet den og fem ratificeret den.

Protokollen supplerer konventionen af 1983 om overførelse af domfældte, og der fastsættes heri regler for overførelsen af fuldbyrdelsen af straffe idømt personer, der dels er flygtet fra domslandet for at komme tilbage til det land, hvori de er statsborgere, dels er blevet udvist eller ført tilbage til grænsen på grund af deres dom.

⁹⁴ Fuldbyrdelsen af retsfølgen skal ske efter fuldbyrdelseslandets lovgivning, og kun denne stat er kompetent til at træffe alle påkrævede afgørelser (konventionens artikel 9, stk. 3).

⁹⁵ Europarådets henstilling 1527 (2001) om konventionens virkning for overførelse af domfældte.

⁹⁶ Ekspertudvalget vedrørende den måde, hvorpå de europæiske konventioner fungerer på det strafferetlige område, har imidlertid i sin udtalelse af 22.1.2003 indvendt, at fastsættelse af en minimumsfuldbyrdelse påvirker fleksibiliteten, som er en anerkendt værdi i forbindelse med konventionen. Desuden forhindrer det, at der i hvert enkelt tilfælde findes en løsning. Udvalget går således ind for en fremgangsmåde, der er baseret på idéen om en periode af en vis varighed, der er forenelig med behovet for retfærdighed.

⁹⁷ Kan ses på: <http://conventions.coe.int>

3.2.1.7. Aftale af 25. maj 1987 om anvendelsen mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater af Europarådets konvention om overførelse af domfældte⁹⁸

I forholdet mellem medlemsstater, der har ratificeret konventionen, skal konventionen (i det følgende benævnt "overførelseskonventionen") suppleres med bestemmelserne i denne aftale (artikel 1). Aftalen er undertegnet af 11 medlemsstater og ratificeret af fire.

Ved anvendelsen af overførelseskonventionen skal hver medlemsstat sidestille statsborgere i de andre medlemsstater, hvis overførelse findes både hensigtsmæssig og i de pågældende personers egen interesse under hensyn til deres faste og lovlige bopæl på medlemsstatens område, med sine egne statsborgere (artikel 2). Erklæringer, som er afgivet i henhold til konventionen, gælder ikke i forhold til medlemsstater, som er parter i denne aftale. Enhver medlemsstat kan i forhold til medlemsstater, som er parter i denne aftale, afgive, forny eller ændre enhver erklæring, som er hjemlet i overførelseskonventionen (artikel 3).

3.2.2. *Anerkendelse af betingede domme eller afgørelser vedrørende prøveløsladelse eller alternative sanktioner*

3.2.2.1. Beskrivelse og indkredsning af problemet

Med hensyn til overvågnings- og bistandsforanstaltninger i forbindelse med bl.a. prøveløsladelse og betinget løsladelse fastsættes følgende mål og foranstaltning i kapitel 4 "Afgørelser truffet som led i opfølgningen af straffedomme" i førnævnte program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager:

"Mål: Samarbejde om sager, hvor en person er underkastet forpligtelser eller overvågnings- og bistandsforanstaltninger, som f.eks. under prøveløsladelse eller betinget løsladelse.

Foranstaltning nr. 23: *Man bør tilstræbe at optimere anvendelsen af den europæiske konvention af 30. november 1964 om tilsynet med betinget dømte og betinget løsladte lovovertrædere. Det bør navnlig fastslås, i hvilket omfang bestemte forbehold og begrundelser for nægtelse af fuldbyrdelse ikke længere kan gøres gældende mellem EU's medlemsstater, eventuelt ved hjælp af et specifikt instrument."*

Disse overvågnings- og bistandsforanstaltninger eller -forpligtelser i forbindelse med betingede straffe med tilsyn eller afgørelser om betinget løsladelse skaber samme problemer som anerkendelse af alternative straffe.

Gensidig anerkendelse af alternative straffe skaber en række problemer af følgende årsager: For det første er der som vist ovenfor i delen om indbyrdes tilnærmelse af alternative straffe væsentlige forskelle med hensyn til de alternative straffeordningers funktionsmåde og juridiske art; i visse medlemsstater udgør bestemte alternative straffe hovedstraffe eller surrogatstraffe, mens de samme straffe i andre medlemsstater er foranstaltninger i forbindelse med betingede straffe med tilsyn. Det kan desuden konstateres, at der er store forskelle med hensyn til, hvad alternative straffe omfatter. Visse former for alternative straffe – herunder de sociale rammer og kontrolorganer i forbindelse hermed – findes ikke i alle medlemsstater. Endelig findes der i visse medlemsstater forenklede procedurer for nogle af de alternative straffe – dem, der er omfattet af mægling – som gennemføres uden for den traditionelle

⁹⁸ Kan ses på <http://ue.eu.int/ejn>

straffeprocedure, og som regelmæssigt fører til henlæggelse af sagen, hvis den forenkledte procedure afsluttes med succes.

Selv om man i medlemsstaternes lovgivninger forsøger at undgå åbenlys forskelsbehandling, kan det konstateres, at de nationale domstole i praksis ikke afsiger betingede domme ledsaget af resocialiseringstiltag over personer, der har deres sædvanlige bopæl i en anden medlemsstat end domslandet. Da domslandet ikke kan gennemføre tilsynsforanstaltninger i gerningsmandens sædvanlige bopælsland, risikerer gerningsmandet at blive idømt fængselsstraf⁹⁹, selv om der kun er tale om mindre overtrædelser, hvilket medfører, at den pågældende straffes hårdere end, hvis han eller hun havde begået den samme overtrædelse i sit bopælsland. Den væsentligste årsag til dette problem er ikke, at gerningsmanden er udenlandsk statsborger, men at den pågældende har sin sædvanlige bopæl i en anden medlemsstat.

På nuværende tidspunkt findes der på EU-plan ingen forskrifter vedrørende fuldbyrdelse af alternative straffe uden for de nationale grænser. Den belgiske regering fremsatte i 2002 et forslag til oprettelse af et europæisk net af nationale kontaktpunkter vedrørende genoprettende retfærdighed¹⁰⁰. Hensigten med forslaget er at udvikle og fremme forskellige aspekter af den genoprettende retfærdighed på EU-plan gennem oprettelse af et europæisk net af nationale kontaktpunkter. Spørgsmålet om gensidig anerkendelse af alternative straffe tages dog ikke op.

3.2.2.2. Eksisterende instrumenter

Med den europæiske konvention om den praktiske gennemførelse af tilsyn og efterforsorg for betinget dømte og prøveløsladte lovovertrædere¹⁰¹, der blev udarbejdet i Europarådets regi, forsøgte man at finde en løsning på ovennævnte problemer. Den blev undertegnet den 30. november 1964 og trådte i kraft den 22. august 1975. Den er blevet ratificeret af 16 stater. På nuværende tidspunkt har elleve medlemsstater undertegnet den¹⁰² og otte ratificeret den¹⁰³.

Konventionen tager sigte på at gøre det muligt for betinget dømte og prøveløsladte lovovertrædere at forlade en kontraherende parts (den begærende stat) område, hvor dommen er afsagt og placere dem under passende tilsyn af den anden kontraherende parts myndigheder (den anmodede stat). Den vedrører personer, der er fundet skyldige af en domstol og idømt en betinget straf uden strafudmåling eller en frihedsstraf, der er betinget, eller hvis fuldbyrdelse helt eller delvis er udsat på en række særlige betingelser, enten ved domfældelsen (betinget straf) eller senere (førtidig løsladelse)¹⁰⁴.

I henhold til konventionen forpligter de kontraherende parter sig til gensigt at yde hinanden den nødvendige bistand til resocialisering af personer, der er dømt i udlandet. Der er i konventionen tale om tre former for gensidig bistand:

⁹⁹ Uden international aftale og uden EU-regler ville domslandet forbryde sig mod gerningsmandens bopælslands suverænitet, hvis det gennemførte overvågningsforanstaltninger på sidstnævntes område.

¹⁰⁰ EFT C 242 af 8.10.2002, s. 20.

¹⁰¹ Kan ses på: <http://conventions.coe.int>

¹⁰² Østrig, Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrig, Grækenland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Sverige.

¹⁰³ Østrig, Belgien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Sverige.

¹⁰⁴ I de fleste medlemsstater er førtidig løsladelse en betinget løsladelse, se ovenfor.

1) Den første er overvågning (afsnit II i konventionen). Den begærende stat (som har afsagt dommen) kan anmode den stat, på hvis område lovovertræderen har sin sædvanlige bopæl om udelukkende at forestå overvågningen. Den anmodede stat kan eventuelt have behov for at tilpasse den begærende stats overvågningsforanstaltninger.

Hvis det ikke er nødvendigt, kan overvågningen accepteres uden yderligere formaliteter, f.eks. når den også findes i den anmodede stat, og det derfor ikke er nødvendigt at tilpasse den. Hvis overvågningen af en betinget dømt sker i fuldbyrdelseslandet, er spørgsmålet, om domslandet bør have mulighed for at sikre, at den dømte overholder betingelserne for den betingede dom. Hvilken mekanisme er det nødvendigt at råde over i den forbindelse?

Hvis de pågældende overvågningsforanstaltninger ikke findes i den anmodede stats lovgivning, tilpasser denne stat dem efter sin egen lovgivning (konventionens artikel 11, stk. 1). Dette indebærer, at den myndighed, der har idømt lovovertræderen en betinget straf omsætter en del af dommen eller afgørelsen. De overvågningsforanstaltninger, som den anmodede stat gennemfører, kan under ingen omstændigheder som følge af deres art eller varighed være strengere end dem, der er fastsat af den begærende stat (konventionens artikel 11, stk. 2).

Hvis der er risiko for, at den betingede straf tilbagekaldes som følge af, at lovovertræderen retsforfølges eller dømmes for en ny overtrædelse eller ikke har overholdt de betingelser, der blev stillet i forbindelse med den betingede dom, har kun den begærende stat kompetence til på grundlag af den anmodede stats oplysninger og holdning at vurdere, om lovovertræderen har overholdt de stillede betingelser eller ej, og at tage konsekvenserne heraf i medfør af sin egen lovgivning (konventionens artikel 13 og 15). Den informerer den anmodede stat om sin beslutning.

2) Den anden form for gensidig bistand består i at iværksætte fuldbyrdelsen af straffen (afsnit III i konventionen), hvis den begærende stat anmoder herom, og hvis den har tilbagekaldt den betingede dom. Fuldbyrdelsen sker i overensstemmelse med den anmodede stats lovgivning (artikel 17). Den anmodede stat erstatter om nødvendigt den sanktion, der er idømt i den begærende stat, hvis den tilbagekaldes, med den straf eller foranstaltning, der er fastsat i landets egen lov for en tilsvarende overtrædelse. Denne straf eller foranstaltning skal så vidt muligt svare til arten af den straf, der fastsættes i den afgørelse, der skal gennemføres. Den kan hverken overskride den maksimumsstraf, der er fastsat i den anmodede stats lovgivning, eller skærpe arten eller forlænge varigheden af den sanktion, der er idømt i den begærende stat (artikel 19). Den begærende stat kan ikke længere træffe nogen af de begærede fuldbyrdelsesforanstaltninger, medmindre den anmodede stat anfører, at den ikke vil eller kan træffe dem (artikel 20).

3) Den tredje form for mulig gensidig bistand består i, at sagen overføres fuldstændig fra den begærende stat til den anmodede stat (afsnit IV i konventionen). I så tilfælde tilpasser den anmodede stat straffen eller foranstaltningen efter sin egen straffelov, som om der var afgivet dom for den samme overtrædelse begået på dens område. Den sanktion, der idømmes i den anmodede stat, må ikke skærpe den sanktion, der er idømt i den begærende stat (artikel 23). Den anmodede stat sikrer fuldstændig fuldbyrdelsen af den således tilpassede straf, som om der var tale om en straf idømt af en domstol i landet (artikel 24). Når den anmodede stat accepterer en anmodning udformet i overensstemmelse med dette afsnit, mister den begærende stat retten til at fuldbyrde straffen (artikel 25).

I de fleste tilfælde medfører tilbagekaldelsen af den betingede straf på særlige vilkår, at domfældte skal afsone en fængselsstraf i fuldbyrdelseslandet. Følgelig opstår de problemer, der er omhandlet under punkt 3.2.1.

Der er to større ulemper ved konventionen af 1964, nemlig den store antal forbehold¹⁰⁵, som de fleste medlemsstater har udtrykt og årsagerne hertil¹⁰⁶, hvilket gør anvendelsen af konventionen ueffektiv.

3.2.3. *Gensidig anerkendelse af afgørelser om rettighedsfrakendelse*

Førerretsfrakendelser er omfattet af EU's konvention af 17. juni 1998 om afgørelser om frakendelse af førerretten (se punkt 3.2.3.)¹⁰⁷. I konventionen, der på nuværende tidspunkt kun er ratificeret af Spanien, fastsættes der imidlertid ikke bestemmelse om en rigtig anerkendelsesmekanisme. Det indeholder ikke bestemmelse om, at et forbud mod at føre motorkøretøj direkte kan anerkendes af alle EU-landene, men at bopælsstaten skal gribe ind. Bopælsstaten kan vælge mellem tre muligheder for at fuldbyrde afgørelse om frakendelse af førerretten, nemlig at gennemføre afgørelsen om frakendelse af førerretten direkte, at gennemføre afgørelsen indirekte ved hjælp af en retslig eller administrativ afgørelse eller at ændre afgørelsen om frakendelse af førerretten til en national retslig eller administrativ afgørelse, således at den afgørelse, der er truffet af den stat, hvor overtrædelsen har fundet sted, erstattes af en ny afgørelse (konventionens artikel 4, stk. 1). I to af tilfældene kan bopælsstaten mindske frakendelsens varighed. Dette synes ikke at være i overensstemmelse med princippet om gensidig anerkendelse. I konventionen fastsættes desuden en række begrundelser for, at bopælsstaten dels skal, dels kan afvise at give afgørelsen virkning. Visse af disse begrundelser synes igen ikke at være i overensstemmelse med princippet om gensidig anerkendelse.

3.2.4. *Konklusion*

Med undtagelse af den europæiske konvention af 21. marts 1983 om overførelse af domfældte, som alle EU-medlemsstaterne har undertegnet og ratificeret, er ingen af ovennævnte konventioner undertegnet eller ratificeret af samtlige EU-medlemsstater. De få (EU-)medlemsstater, der har ratificeret konventionerne, er fremkommet med mange erklæringer og forhold, hvilket i væsentlig grad mindsker konventionernes effektivitet. Uden

¹⁰⁵ Forbeholdene udelukker navnlig anvendelsen af afsnit III og IV.

¹⁰⁶ I henhold til konventionens artikel 7 skal overvågning, fuldbyrdelse eller fuldstændig anvendelse afvises, a) hvis de af den anmodede stat anses for at være af en sådan art, at de forbyrder sig mod landets suverænitet eller påvirker dets sikkerhed, grundlæggende principper i dets retsorden eller andre af statens væsentlige interesser, b) hvis den dom, der ligger til grund for anmodningen, er baseret på forhold, for hvilke der er faldet endelig dom i den anmodede stat, c) hvis den anmodede stat finder, at de forhold, der ligger til grund for dommen, udgør enten en politisk overtrædelse eller en overtrædelse i tilknytning til en sådan overtrædelse eller en overtrædelse af ren militær art, d) hvis straffen efter den begærende stats eller den anmodede stats lov er forældet, e) hvis gerningsmanden får amnesti eller benådes i den begærende stat eller den anmodede stat. Endvidere kan overvågning, fuldbyrdelse eller fuldstændig anvendelse afvises, a) hvis de kompetente myndigheder i den anmodede stat har besluttet ikke at iværksætte retsforfølgning eller at afslutte retsforfølgningen af de samme forhold, b) hvis de forhold, der begrunder straffen, er genstand for retsforfølgning i den anmodede stat, c) hvis den dom, der begrunder anmodningen, er en udeblivelsesdom, d) hvis den anmodede stat vurderer, at den dom, den forelægges, er uforenelig med principperne for anvendelsen af dens strafferet, navnlig hvis gerningsmanden på grund af sin alder ikke kunne være blevet dømt i den anmodede stat.

¹⁰⁷ Forklarende rapport til konventionen om afgørelser om frakendelse af førerretten. EFT C 211 af 23.7.1999, s. 1.

her at ville gengive eller gentage de forskellige kritikpunkter vedrører indholdet af de påtænkte forskrifter (punkt 3.2.1 og 3.2.2.), og som vil blive behandlet nærmere under punkt 4.2., må det konstateres, at arsenalet af instrumenter, der finder anvendelse mellem EU-medlemsstaterne, og som gør det muligt at tage fat på problemet med gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af straffe i en anden medlemsstat, også er temmelig ufuldstændigt, og når der findes forskrifter (dvs. navnlig den europæiske konvention af 21. marts 1983 om overførelse af domfældte), kunne disse forbedres.

4. ULØSTE PROBLEMER OG BEHOV FOR HANDLING PÅ EU-PLAN

4.1. Indbyrdes tilnærmelse af frihedsstraffe og alternative straffe

På det område, vi her beskæftiger os med, skal Den Europæiske Union ligesom på andre områder lade sig lede af nærheds- og proportionalitetsprincippet. I henhold til protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet skal Fællesskabet kun handle, når det pågældende spørgsmål har tværnational karakter, når en handling fra medlemsstaterne alene eller manglende handling fra Fællesskabets side ville være i konflikt med traktatens krav, eller når en handling på fællesskabsplan vil have klare fordele på grund af omfanget eller virkningerne heraf.

Denne tilgang blev sat i relief i konklusionerne fra Rådets (retlige og indre anliggender) møde den 25.-26. april 2002¹⁰⁸, der understregede nødvendigheden af intern kohærens i medlemsstaternes strafferetlige systemer og accept af forskelle i straffe. Som nævnt har dette historiske, kulturelle og juridiske årsager, som er dybt rodfastet i retssystemerne, der har udviklet sig meget i tidens løb og er udtryk for den måde, staterne er blevet konfronteret med og har måttet finde løsninger på fundamentale strafferetlige spørgsmål. Det er i sidste instans et område, der indtager en helt central plads i de enkelte staters suverænitet.

Det princip, der ligger til grund for EU's indsats inden for det strafferetlige samarbejde, er princippet om gensidig anerkendelse, således som det endnu engang blev slået fast i konklusionerne fra Tammerfors. Det er imidlertid på sin plads at overveje, hvilke konsekvenser denne diversitet i straffe har. Specielt bør man se nærmere på, i hvilket omfang nogle af dem lægger hindringer i vejen for det område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som EU har sat sig for at skabe.

Kommissionen mener, at handling fra EU's side kan være på sin plads, når det er nødvendigt for at sikre en effektiv politik på de harmoniserede områder. Men spørgsmålet er her bl.a., om det "harmoniserede" svar på et kriminalitetsfænomen, der i det ovenfor beskrevne begrænsede omfang er udviklet inden for EU, virkelig er effektivt. Med andre ord, kan det tilstræbte mål om et højt sikkerhedsniveau virkeliggøres, hvis visse handlinger ikke er straffbare eller reelt ikke straffes?

På samme måde kan man spørge sig selv, om der er risiko for, at visse kriminelle "flytter" deres kriminelle handlinger til en medlemsstat, hvor disse handlinger ikke er straffbare eller ikke straffes så hårdt. Det ville være interessant at finde ud af, om der er tale om en rent akademisk hypotese, eller om det bunder i virkeligheden, f.eks. i relation til økonomisk kriminalitet, kriminalitet i forretningsverdenen eller kriminalitet ved hjælp af den nye teknologi.

Et andet spørgsmål, der fortjener nærmere overvejelse, er, om og hvorvidt den manglende harmonisering lægger hindringer i vejen for den frie bevægelighed, eller om borgerne tværtimod må regne med, at en handling, der er helt lovlig i deres eget land, ikke er tilladt i et andet land (f. eks. inden for racisme, pædofili eller brug af narkotika).

¹⁰⁸ Se ovenfor, punkt 2.1.5.

Spørgsmål 1: I hvilket omfang lægger forskellene i straffesystemer hindringer i vejen for skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, f. eks. fordi

1) kriminaliteten flytter til andre lande på grund af forskelle i strafbarhed og straffe, eller

2) der lægges hindringer i vejen for den frie bevægelighed?

Set ud fra Kommissionens synspunkt kan der med hensyn til mulighederne for en indsats angående de forskellige straffetyper efter den allerede anvendte opdeling peges på følgende:

4.1.1. Almindelige strafferetlige regler

4.1.1.1. Lovlighed/opportunitet

Valget mellem det ene eller det andet system rejser spørgsmålet om, hvorvidt det er opportunt at udvikle en europæisk kriminalpolitik, der prioriterer strafforfølgning af bestemte typer lovovertrædelser.

Her kan nævnes, at Kommissionen i sin grønbog om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed¹⁰⁹ for så vidt angår svindel med midler fra EU's budget slår til lyd for et system baseret på lovlighedsprincippet, modificeret med en række undtagelser. Det indebærer i princippet en ensartet strafforfølgning inden for det europæiske retsområde, dvs. uden at den europæiske anklagemyndighed får noget spillerum. Under en offentlig høring om grønbogen i september 2002 blev der i størsteparten af indlæggene givet udtryk for, at man på dette område rent faktisk foretrak at lægge legalitetsprincippet til grund, med mulighed for undtagelser i særlige tilfælde.

Det overordnede mål er at finde en balance og sikre en effektiv retshåndhævelse. Det er generelt op til hver enkelt medlemsstat at finde denne balance, men man kunne overveje at sikre, at der i hvert fald for de lovovertrædelser, hvor der er sket en harmonisering inden for EU, ikke er større divergenser mellem medlemsstaterne med hensyn til indledning af retsforfølgning.

4.1.1.2. Straffedommerens skønsbeføjelse

Uafhængighed er et af dommerens prærogativer, som følger af princippet om magtadskillelse, der anerkendes i samtlige medlemsstater. Straffedommeren har normalt et betydeligt spillerum ved strafudmålingen. Det vil derfor ikke være nogen god ide at opstille bindende regler i den henseende. Med den nugældende traktat, efter erklæring nr. 8 til Amsterdam-traktaten, kan en medlemsstat, hvis lovgivning ikke indeholder mindstestrafte, i øvrigt ikke tvinges til at indføre dem.

I rapporten om "Harmonisering af strafferetlige sanktioner i Europa" peges der derimod på, at man på et ikke-bindende grundlag kunne indføre anbefalede minimums- og maksimumstraffe (*retningslinjer for strafudmålingen*) eller *strafferammer gældende i normalt tilfælde*. En anden løsning ville være, at man med jævne mellemrum, f.eks. på møder eller i form af case-studies, foretog sammenligninger af, hvilken praksis domstolene i de enkelte medlemsstater følger ved strafudmåling. Man kunne også overveje muligheden for at bruge systemer som det skotske

¹⁰⁹ KOM(2001) 715 endelig af 11.12.2001, punkt 6.2.2.1.

"High Court Sentencing Information System", som alle dommere i Skotland har adgang til, og som indeholder alle domme afsagt af "High Courts" og dermed i praksis er retningsgivende for dommerne, som forbillede på EU-plan.

4.1.1.3. Grad af deltagelse. Meddelagtighed.

De rammeafgørelser, der er vedtaget eller i færd med at blive vedtaget¹¹⁰, indeholder generelt bestemmelser, der tager sigte på at gøre anstiftelse til og meddelagtighed i de lovovertrædelser, de respektive afgørelser omhandler, til strafbare handlinger, der skal straffes med sanktioner, som mindst skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning¹¹¹.

Det forekommer ikke at være muligt at kaste sig ud i en indbyrdes tilnærmelse af gældende straffe, alt efter graden af deltagelse, uden at have foretaget en tilnærmelse hverken af selve definitionen på de forskellige grader af deltagelse eller af gerningsmandens straf, eftersom straffen for meddelagtighed ofte udmåles i forhold til gerningsmandens straf i de medlemsstater, hvor der foretages en sådan differentiering.

4.1.1.4. Skærpende og formildende omstændigheder

Eftersom en skærpelse af straffen under de i lovgivningen nærmere fastsatte omstændigheder normalt beregnes i forhold til straffen for den tilgrundliggende lovovertrædelse, der generelt ikke er harmoniseret, er det også vanskeligt at forestille sig nogen tilnærmelse på dette område.

Hvad formildende omstændigheder angår, må man under alle omstændigheder sikre sig, at en ordning med proportional strafnedsættelse ikke kommer til at stride mod erklæring nr. 8 til Amsterdam-traktaten, som ikke åbner mulighed for at forpligte medlemsstater, der ikke opererer med mindstestrafte, til at indføre dem.

Et initiativ på EU-plan vil derfor formentlig nok kun få en meget begrænset rækkevidde, og det er i øvrigt ret tvivlsomt, om et sådant initiativ vil være berettiget.

4.1.1.5. Recidivitet

Det "Program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager"¹¹², der er vedtaget, indeholder en række foranstaltninger, der tager sigte på at nå frem til, at en dommer i en medlemsstat tager hensyn til domme afsagt i en anden medlemsstat, når han skal tage stilling til en lovovertræders kriminelle fortid og drage konsekvenserne heraf i den dom, han skal afsige.

Foranstaltning nr. 2 i dette program tager sigte på vedtagelse af et eller flere instrumenter, der indfører princippet om, at retten i en medlemsstat skal være i stand til at tage hensyn til endelige straffedomme afsagt af en domstol i en anden medlemsstat, med henblik på at

¹¹⁰ Se ovenfor, punkt 2.1.5.

¹¹¹ F. eks. artikel 2 og 3 i Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel (EFT L 203 af 1.8.2002, s. 1); artikel 5 og 6 i Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter (EFT L 149 af 2.6.2001, s. 1).

¹¹² EFT C 12 af 15.1.2001, s. 10.

vurdere lovovertræderens kriminelle fortid, overveje, om der er tale om gentagelsestilfælde, og fastlægge, hvilken straf der skal pålægges, samt de nærmere vilkår for fuldbyrdelsen.

I spørgsmålet om hensyntagen til endelige domme afsagt i andre medlemsstater som omhandlet i foranstaltning nr. 2 indtager medlemsstaterne imidlertid ikke samme holdning. I artikel 56 i den europæiske konvention om straffedommes internationale retsvirkning¹¹³ fra 1970 hedder det, at *"enhver kontraherende stat skal gennemføre de lovgivningsforanstaltninger, som den anser for egnede for at gøre det muligt for dens domstole ved afsigelse af en dom at tage enhver europæisk straffedom, der tidligere, efter at tiltalte har givet møde, er afsagt for en anden lovovertrædelse, i betragtning med henblik på at tillægge denne dom alle eller nogle af de virkninger, som dens lovgivning tillægger domme afsagt inden for dens eget territorium. Den afgør, under hvilke betingelser den europæiske dom skal tages i betragtning"*. Det er dog kun fire medlemsstater, der har ratificeret 1970-konventionen uden at tage forbehold med hensyn til artikel 56¹¹⁴.

Det er klart, at hvis den dommer, der skal udmåle straffen, skal kunne tage hensyn til en udenlandsk dom, må han være bekendt med den. For at fremme den gensidige information bør der ifølge foranstaltning nr. 3 indføres en standardformular til anmodning om oplysninger om tidligere straffedomme på alle EU-sprog, med udgangspunkt i den model, der er udarbejdet inden for rammerne af Schengen-instanser. I sit forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre¹¹⁵ indførte Kommissionen en standardformular for anmodninger om udskrifter af strafferegistre, der vil kunne implementere foranstaltning nr. 3 i programmet for gennemførelse af gensidig anerkendelse af straffedomme.

Foranstaltning nr. 4 i programmet for gensidig anerkendelse går endelig ud på at få foretaget en feasibility-undersøgelse med henblik på at fastslå, hvorledes man bedst og under fuld hensyntagen til kravene om den enkeltes rettigheder og om databeskyttelse vil kunne sikre, at de kompetente myndigheder i EU er underrettet om straffedomme, som en person er blevet idømt. Kommissionen har finansieret to undersøgelser på dette område, der bidrager til den feasibility-undersøgelse, som skal gennemføres i henhold til dette program.

Uden for denne grønbogs rammer vil Kommissionen iværksætte undersøgelser og fremsætte forslag om spørgsmålet om information om straffe idømt i andre medlemsstater og hensyntagen til denne information ved en ny retsforfølgning eller domfældelse.

Spørgsmålet om recidivkriminalitet kan dog give anledning til en debat, som også fortjener opmærksomhed i denne kontekst.

Anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse bør føre til, at afgørelser truffet af en anden medlemsstats domstole kommer til at indgå i overvejelserne på lige fod med en dom afsagt af landets egne domstole for tilsvarende lovovertrædelser. Hvis en tilsvarende dom afsagt af et lands egne domstole vil udgøre en tidligere domfældelse af samme person for samme type lovovertrædelse, bør en dom afsagt af en anden medlemsstat behandles på samme måde.

¹¹³ Europarådets traktater, nr. 70. Åbnet til undertegnelse den 28.5.1970, trådte i kraft den 26.7.1974, findes på <http://conventions.coe.int>

¹¹⁴ Østrig, Danmark, Spanien, Sverige.

¹¹⁵ KOM(2003)688 endelig af 14.11.2003.

I praksis kan anvendelsen af dette princip imidlertid være forbundet med visse vanskeligheder. Den første af disse vanskeligheder drejer sig om, hvordan dommeren ved den første domfældelse har kvalificeret lovovertrædelsen. Der er her tale om et klassisk spørgsmål om dobbelt strafbarhed, som man allerede har beskæftiget sig indgående med på EU-plan. Dette spørgsmål antager imidlertid en særlig karakter i relation til gentagelseskriminalitet, fordi nogle medlemsstater for visse lovovertrædelsers vedkommende stiller særlige krav til gentagelseskriteriet – der foreligger kun en gentagelse, hvis den anden lovovertrædelse kvalificeres på samme måde som den lovovertrædelse, der førte til den første domfældelse (f. eks. to successive lovovertrædelser inden for narkotikahandel). Man kunne derfor som et mindstemål overveje en ordning på EU-plan, hvor der i alle medlemsstater tages hensyn til tidligere domfældelser i andre medlemsstater, når der er tale om bestemte typer lovovertrædelser.

Det andet problem drejer sig om arten af den afgørelse, der er truffet, hvem der har truffet den (som oftest en dommer, men i visse tilfælde kan der også være tale om en offentlig anklager, hvis afgørelser betegner retsforfølgningens afslutning, eller en administrativ myndighed), hvilken straf der idømt eller hvilken afgørelse, der er truffet (betinget eller ubetinget fængsel, alternativ straf, strafbortfald – men der kan også være tale om tiltalefrafald, mægling osv.), og straffens varighed. Afhængigt af den nationale lovgivning vil der kunne tages hensyn til alle disse parametre ved afgørelsen af, om der er tale om recidiv eller ej. Det kan blive nødvendigt at have en fælles tilgang til disse spørgsmål i de forskellige nationale lovgivninger.

Endelig indeholder de enkelte medlemsstaters lovgivning også forskellige regler om, hvor længe der tages hensyn til straffedomme i relation til recidivspørgsmålet, og under hvilke omstændigheder der kan ses bort fra en tidligere domfældelse. Også her kan der være behov for en indbyrdes tilnærmelse.

4.1.1.6. Flere samtidige lovovertrædelser

Det græske formandskab har fremlagt et initiativ¹¹⁶ med henblik på Rådets vedtagelse af en rammeafgørelse om harmonisering af de forskellige bestemmelser om "ne bis in idem"-princippet, herunder spørgsmål om litispendens. Dette initiativ er endnu til drøftelse i Rådet.

På indeværende stadium forekommer det ikke hensigtsmæssigt at foreslå generelle harmoniseringsforanstaltninger på dette område, før vi kender udfaldet af forhandlingerne om dette initiativ.

4.1.2. *Frihedsstraffe*

Det vil specielt være en god ide at overveje fælles sanktioner for deltagelse i en kriminel organisation, eftersom Rådets fælles aktion af 21. december 1998 om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater ikke indeholder noget mindstestrafniveau.

Og selv om det i de sektorretsakter, der er vedtaget på EU-plan om harmonisering af den materielle strafferet er blevet normen, at der fastsættes mindstestrafte, er der i øvrigt ingen **fælles maksimalstraf**, og på dette område er der som nævnt meget store forskelle. Nogle

¹¹⁶ EFT C 100 af 26.4.2003, s. 24.

medlemsstater opererer med livstidsstraffe, mens andre ikke gør det. Man kunne overveje, om ikke denne straf burde afskaffes eller tilpasses på EU-plan.

Ud fra hensyn til den dømtes resocialisering og genindslusning i samfundet vil det være berettiget at afskaffe livslange fængselsstraffe. Det er almindeligt kendt, at en person kan ændre adfærd med tiden, og at enhver mangel på håb om at slippe ud af fængslet en dag ikke virker fremmende for resocialisering. Men det er værd at bemærke, at i nogle lande, hvis lovgivning åbner mulighed herfor (f. eks. ved god opførsel, studier, erhvervsuddannelse under afsoningen), kan en fængselsstraf på livstid nedsættes betydeligt, hvis landets lovgivning indeholder denne straf, mens en langvarig fængselsstraf i en anden medlemsstat, der ikke opererer med fængsel på livstid, i praksis kan være en livslang fængselsstraf.

Fængsel på livstid kunne erstattes med en tidsbegrænset fængselsstraf. For de alvorligste forbrydelser, hvor der også er visse særlige omstændigheder i forbindelse med den pågældende person, der klart indebærer en risiko, kunne man overveje enten at åbne mulighed for at nedsætte straffen til et bestemt tidsrum på mellem 20 og 30 år, med regelmæssig revurdering af den dømtes situation, eller at sørge for, at når der er tale om straffe på ubegrænset tid, tages sagen op til fornyet overvejelse med jævne mellemrum. En kombination af disse to muligheder kunne også overvejes. Hvis man foretog en vis indbyrdes tilnærmelse, ville man desuden undgå de problemer, der kan opstå, når frihedsstraffe idømt i ét land fuldbyrdes i et andet land, der ikke opererer med sådanne straffe.

Der findes derimod ingen EU-bestemmelser om fastsættelse af **mindstestrafte**. Som bekendt hedder det i erklæring nr. 8 til Amsterdam-traktaten, at en medlemsstat, hvis retssystem ikke indeholder bestemmelser om en minimumsstrafferamme, ikke kan forpligtes til at indføre sådanne bestemmelser.

Hvad angår fuldbyrdelse af frihedsstraffe, må der tages stilling til, om der er behov for en harmonisering af medlemsstaternes lovgivning på dette område (se oversigten i **bilag I**) på EU-plan. Ved første øjekast kunne man mene, at de nærmere regler for fuldbyrdelse af frihedsstraffe ikke rejser større problemer end dem, der typisk er forbundet med anerkendelse af sanktioner, der ikke findes i alle medlemsstater, eller hvis fuldbyrdelse i praksis varierer (se kapitel 4.2). Er forskellene for store, kan de imidlertid resultere i, at det kun er et lands egne borgere, der kommer til at nyde godt af mere lempelige fuldbyrdelsesvilkår.

4.1.3. Bøder

Hvis det viser sig, at en indbyrdes tilnærmelse af strafferetlige normer er tvingende nødvendig af hensyn til en effektiv gennemførelse af EU's politik på et område, hvor der allerede er gennemført harmonisering, kan man opstille mindsteregler for definition af strafbare handlinger og sanktioner på det pågældende område. Det kunne være hensigtsmæssigt at gøre det for økonomiske sanktioner for tilsidesættelse af EU-bestemmelser vedtaget inden for rammerne af en EU-politik. Det behøvede ikke at være begrænset til selve princippet, men kunne også omfatte beregningsreglerne, der er forskellige fra den ene medlemsstat til den anden.

Det kunne blive nødvendigt for at sikre, at de økonomiske eller andre sanktioner, som medlemsstaterne pålægger for tilsidesættelse af en EU-politik, kommer til at stå i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen, er effektive og har afskrækkende virkning.

4.1.4. Rettighedsfrakendelse

Med hensyn til rettighedsfrakendelse har EU i programmet for gensidig anerkendelse¹¹⁷ lagt sig fast på en fremgangsmåde gående ud på anerkendelse af rettighedsfrakendelser i hele EU. På indeværende tidspunkt forekommer det ikke hensigtsmæssigt at foreslå foranstaltninger med henblik på en generel indbyrdes tilnærmelse på dette område. Det udelukker dog ikke, at man i givet fald kan overveje at indføre særlige foranstaltninger i forbindelse med bestemte lovovertrædelser, således som det allerede har været tilfældet med seksuel udnyttelse af børn eller korruption i den private sektor¹¹⁸.

4.1.5. Konfiskation

Som allerede nævnt er der hvad angår konfiskation allerede foretaget en vis indbyrdes tilnærmelse på EU-plan med vedtagelse af rammeafgørelser på området. Det forekommer derfor at være bedst at afvente iværksættelsen af de vedtagne afgørelser, før man overvejer nye foranstaltninger i relation til konfiskation af udbytte af kriminelle handlinger. Kommissionen er i færd med at udarbejde en rapport om medlemsstaternes gennemførelse af Rådets rammeafgørelse af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold¹¹⁹.

4.1.6. Juridiske personer

Der findes ingen generelle retsakter med almindeligt gældende sanktioner over for juridiske personer. Der må tages hensyn til, at de fleste juridiske personer udøver aktiviteter og har tilgodehavender i flere medlemsstater. Findes der ikke sådanne sanktioner i alle medlemsstater, er der risiko for, at de pågældende juridiske personer flytter deres aktiviteter eller aktiver til den medlemsstat, hvor risikoen for sanktioner er mindst, eller måske ikke-eksisterende.

Ligesom for bøders vedkommende kan man overveje en indbyrdes tilnærmelse af sanktioner mod juridiske personer, når det er nødvendigt for at sikre en effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, hvor der er gennemført harmonisering.

Spørgsmål 2: Hvordan kan man – i det mindste for lovovertrædelser, der er genstand for harmonisering på EU-plan – undgå for store forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til indledning af retsforfølgning?

Spørgsmål 3: I hvilket omfang kunne der udvikles "retningslinjer for strafudmåling" på EU-plan, dvs. grundlæggende principper for strafudmåling under fuld hensyntagen til dommernes skønsmargin?

Spørgsmål 4: Vil det være en god ide forinden at gennemføre case-studies om den strafudmålingspraksis, der følges ved domstolene i medlemsstaterne?

Spørgsmål 5: Burde man overveje at indføre et informationssystem for strafudmåling, der kunne tjene som rettesnor for dommerne?

¹¹⁷ Se punkt 2.2.4

¹¹⁸ Se punkt 2.1.7.

¹¹⁹ Se punkt 2.1.8.

Spørgsmål 6: *Er anerkendelse af en endelig straffedom afsagt i en anden medlemsstat (eller dens sidestilling med en dom afsagt af landets egne domstole) tilstrækkeligt til, at dommeren kan tage hensyn til den i relation til recidivspørgsmålet?*

Spørgsmål 7: *Bør der forinden foretages en vis indbyrdes tilnærmelse af lovgivning, bl.a. om:*

- *hvilke lovovertrædelser der konsekvent skal tages hensyn til som værende en tidligere lovovertrædelse af samme art (indførelse af særligt EU-princip)*
- *hvilke typer endelige strafferetlige afgørelser der kan tages hensyn til i recidivkontekst (afgørelsens art, myndighed, der har truffet den, straffens art og varighed)*
- *hvor længe der skal tages hensyn til endelige straffedomme som værende en tidligere domfældelse for samme type lovovertrædelse i en anden medlemsstat, og under hvilke omstændigheder recidivvirkningen af en tidligere straffedom kan neutraliseres?*

Spørgsmål 8: *I hvilket omfang bør man mindske forskellene mellem medlemsstaternes regler for fuldbyrdelse af frihedsstraffe, navnlig for at undgå diskrimination af udenlandske lovovertrædere ved fuldbyrdelsen af sådanne straffe?*

Spørgsmål 9: *Er der nogle kategorier af de lovovertrædelser, der er opført på listen i artikel 2, stk. 2, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og/eller forslaget til rammeafgørelse om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på økonomiske sanktioner, hvor det først og fremmest er strafniveauet, der bør harmoniseres (og definitionen af strafbare handlinger)?*

Spørgsmål 10: *I hvilket omfang bør man harmonisere bødesystemerne (f.eks. bøder for økonomisk kriminalitet, herunder kriminalitet begået af juridiske personer)?*

Spørgsmål 11: *I hvilket omfang bør man tilnærme de nationale regler for juridiske personers strafferetlige eller forvaltningsretlige ansvar, specielt for at undgå risikoen for delokalisering af økonomisk kriminalitet?*

Spørgsmål 12: *Vil det være ønskeligt at give alle de forskellige sanktioner mod juridiske personer, der er indeholdt i flere af de gældende rammeafgørelser, generel gyldighed?*

4.1.7. Alternative straffe

I betragtning af de fordele, der kan være ved alternative straffe frem for frihedsstraffe, er det et spørgsmål, om man på EU-plan bør træffe foranstaltninger til at fremme visse alternative straffe for visse lovovertrædelser – eller ligefrem gøre dem obligatoriske. Eksempelvis kan nævnes artikel 6, stk. 4, i Kommissionens forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad.¹²⁰

Hvilke alternative straffe fortjener øget udbredelse? Hvad kunne man overveje at gøre? Man kunne gøre det lettere for dommerne at acceptere alternative straffe, f.eks. ved på EU-plan at indføre informations- og erfaringsudvekslingsordninger og indføre retningslinjer for god praksis på området.

¹²⁰ EFT C 75 E af 26.3.2002, s. 269.

Med hensyn til samfundstjeneste er spørgsmålet, om man på EU-plan bør foretage indbyrdes tilnærmelse af visse regler for pålæggelse og fuldbyrdelse af denne alternative straf for at gøre den lettere at anerkende og fuldbyrde i en anden medlemsstat. Som nævnt i indledningen, er der en stærk komplementaritet mellem indbyrdes tilnærmelse og gensidig anerkendelse. I den henseende skal det efterfølgende læses i lyset af, hvad vi anfører i afsnit 4.2.

Man kunne i det mindste regulere nogle af følgende aspekter: betingelserne for adgang til denne alternative straf, varigheden, eventuelt med fastsættelse af en minimal og/eller maksimal varighed, vilkårene for samfundstjenestens udførelse, arten af det arbejde, der skal udføres, og som ligesom vilkårene for udførelsen af samfundstjeneste eventuelt kan variere alt efter, hvilken lovovertrædelse der er tale om (f.eks. arbejde på et hospital, hvis den pågældende har forårsaget alvorlige kvæstelser, eller arbejde på et alderdomshjem, hvis den pågældende har overfaldet gamle mennesker), kontrol med disse alternative strafftyper samt sanktioner for tilsidesættelse af de betingelser, der er knyttet til den. Hvad angår mægling i straffesager må det undersøges, om der på EU-plan og ud over de krav, der stilles i artikel 10 i Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager¹²¹ er behov for en indbyrdes tilnærmelse af visse betingelser og vilkår for gennemførelsen af den strafferetlige mægling for at lette anerkendelsen af de foranstaltninger og ordninger, som denne mægling resulterer i, og deres fuldbyrdelse i en anden medlemsstat. Sådanne minimumsregler kunne f. eks. regulere, hvilke kategorier af lovovertrædelser der kan være tale om, fremgangsmåden ved strafferetlig mægling, mæglernes status, herunder deres uafhængighed i forhold til domstolene. Endelig bør der også tages stilling til, om der på EU-plan bør vedtages bestemmelser – for strafferetlig mæglings vedkommende ud over de bestemmelser, der er indeholdt i rammeafgørelsen af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager – om, at der ved pålæggelsen af alternative straffe skal tages hensyn til ofrenes interesser, også de ofre, som ikke bor i den medlemsstat, hvor lovovertrædelsen er begået.

Spørgsmål 13: I hvilket omfang bør man sætte ind på at mindske forskellene mellem de enkelte medlemsstaters systemer for alternative straffe, specielt for at undgå, at de kun anvendes over for landets egne borgere?

Spørgsmål 14: Hvad kunne man gøre for at mindske de juridiske og praktiske vanskeligheder, der kan lægge hindringer i vejen for gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af alternative straffe pålagt i en anden medlemsstat?

Spørgsmål 15: I hvilket omfang bør der på EU-plan og ud over kravene i artikel 10 i Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager foretages indbyrdes tilnærmelse af visse betingelser og vilkår for gennemførelsen af den strafferetlige mægling for at lette anerkendelsen af de foranstaltninger og ordninger, som denne mægling resulterer i, og deres fuldbyrdelse i en anden medlemsstat? Bør sådanne minimumsregler regulere:

- hvilke kategorier af lovovertrædelser der kan være tale om?***
- hvilken fremgangsmåde der skal anvendes ved den strafferetlige mægling?***
- hvilken status mæglerne skal have, herunder hvor uafhængige de skal være af***

¹²¹ EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1.

domstolene?

Spørgsmål 16: *Bør der på EU-plan træffes foranstaltninger til at sikre, at der i forbindelse med alternative straffe tages hensyn til ofrenes interesser, også de ofre, som ikke bor i den medlemsstat, hvor lovovertrædelsen er begået? Hvis ja, hvilke?*

4.1.8. Sanktionernes fuldbyrdelse

Som det fremgår af **bilag III**, er det kun ganske få medlemsstater, der opererer med strafbortfald, udgang under strafafsoning og eftergivelse af straf. Eftersom disse straffuldbyrdsformer ikke rejser andre særlige problemer end dem, der normalt er forbundet med anerkendelse af sanktioner, der ikke findes i alle medlemsstater, eller hvis vilkår og fuldbyrdsesmåder varierer fra den ene medlemsstat til den anden (se kapitel 4.2.), finder Kommissionen det ikke hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at lægge op til en debat om en eventuel harmonisering på området. Det samme gælder med hensyn til amnesti og benådning, fordi det er et område, hvor de kompetente myndigheder normalt har meget vide skønsmålinger. Det eneste område, hvor en sådan debat ikke på forhånd vil være udelukket, drejer sig om muligheden for førtidig løsladelse, der findes i alle medlemsstater. Som allerede nævnt er der imidlertid store forskelle fra det ene land til det andet med hensyn til, hvornår denne foranstaltning kan anvendes, og hvordan. I praksis har anvendelsen af Europarådets konvention om overførelse af domfældte af 21. marts 1983¹²² været vanskeliggjort af forskellene mellem medlemslandenes lovgivninger om, hvor længe en domfældt mindst skal have været fængslet (i Belgien er der f.eks. mulighed for førtidig løsladelse efter afsoning af en tredjedel af straffen, mens der i Spanien er tale om trefjerdedele af straffen¹²³) og sågar givet anledning til, at overførelse er blevet nægtet, fordi det kunne føre til en mildere straf eller måske endog øjeblikkelig løsladelse. En tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mindsteafsoningstid forekommer derfor at ville bidrage til at lette overførelse af domfældte¹²⁴.

Det fundamentale spørgsmål, der rejser sig i denne sammenhæng, er derfor, om der på EU-plan bør fastlægges et sæt fælles mindsteregler, der specielt kunne omhandle følgende aspekter: a) hvor lang tid den dømte mindst skal have været fængslet, før der træffes afgørelse om førtidig løsladelse, b) efter hvilke kriterier der skal gives eller nægtes tilladelse til førtidig løsladelse, c) selve fremgangsmåden for løsladelse, d) hvordan der skal føres kontrol under prøvetiden og prøvetidens længde, e) hvilke sanktioner der skal gælde for tilsidesættelse af de betingelser, der er fastsat for prøveløsladelsen, f) proceduregarantier for de dømte og g) ofrenes interesser.

Hvad angår hensynet til ofrenes interesser, må det afklares, hvordan man kunne tage hensyn til dem under straffuldbyrdelsen, og om der f. eks. på EU-plan bør fastsættes bestemmelse om, at prøveløsladelse kun kan komme på tale, hvis ofrene har fået skadeserstatning eller den

¹²² Findes på <http://conventions.coe.int/>

¹²³ § 90 i den spanske straffelov.

¹²⁴ Se også punkt 3.2.1.3. og 4.2.2.2.

domfældte har gjort en seriøs indsats for at oprette skaden, og at prøveløsladelsen kan tilbagekaldes, hvis denne betingelse ikke er opfyldt.

Spørgsmål 17: I hvilket omfang kunne der på EU-plan foretages en indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen om betingelser for prøveløsladelse for at lette anerkendelsen af fængselsstraffe og fuldbyrdelse heraf i en anden medlemsstat? Bør der fastsættes mindsteregler om:

- muligheden for, at livsvarige fængselsstraffe med jævne mellemrum tages op til fornyet overvejelse med henblik på en prøveløsladelse?

- hvilken mindsteafsoningstid der ved tidsbegrænsede fængselsstraffe der skal gælde for prøveløsladelse? Hvis ja, hvor lang tid bør der være tale om? Kunne man forestille sig en EU-regel om, at der ved tidsbegrænsede fængselsstraffe undtagen i tilfælde af recidiv skal være mulighed for prøveløsladelse, efter afsoning af halvdelen af straffen, og i recidivtilfælde efter afsoning af to tredjedele af straffen?

- kriterier for at tillade eller nægte prøveløsladelse?

- fremgangsmåden for prøveløsladelse? Bør der indføres en standardprocedure?

- kontrol under prøvetiden og prøvetidens længde?

- sanktioner for tilsidesættelse af betingelserne for prøveløsladelsen?

- proceduregarantier for de domfældte?

- hensyn til ofrenes interesser? Bør der f.eks. på EU-plan indføres en regel om, at prøveløsladelse ikke kan komme på tale, medmindre ofrene har opnået skadeserstatning eller den dømte har gjort en seriøs indsats for at oprette skaden, eller at prøveløsladelsen kan tilbagekaldes, hvis denne betingelse ikke er opfyldt?

4.2. Anerkendelse og fuldbyrdelse af frihedsstraffe og alternative sanktioner i en anden medlemsstat

I dette afsnit beskæftiger vi os kun med gensidig anerkendelse (og fuldbyrdelse) af frihedsstraffe og alternative straffe. Flere initiativer angående anerkendelse af økonomiske sanktioner og konfiskationskendelser er nemlig for øjeblikket til drøftelse i Rådet. Med hensyn til rettighedsfrakendelse vil Kommissionen senere udsende en særskilt meddelelse. I forbindelse med frihedsstraffe indeholder det ovennævnte program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager under punkt 3.1.1. følgende mål og foranstaltning:

"Mål: Man bør foretage en vurdering af de internationale instrumenter, der omhandler endelige straffedomme, som indebærer frihedsberøvelse, og undersøge, om disse instrumenter gør det muligt at sikre en fuldstændig gensidig anerkendelse."

Foranstaltning nr. 14: Vurdere, i hvilket omfang mere moderne mekanismer gør det muligt at opnå en fuldstændig gensidig anerkendelse af endelige straffedomme, der indebærer frihedsberøvelse".

Foranstaltning nr. 13¹²⁵ i det ovennævnte program er blevet delvis gennemført ved rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne. Men den indebærer også vedtagelse af en retsakt, der indfører et nyt princip om "udlevering eller fuldbyrdelse af dommen". Dette princip er blevet udmøntet i artikel 4, nr. 6, og artikel 5, nr. 3, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

I foranstaltning nr. 13 hedder det desuden, at "*det bør overvejes at fastlægge nærmere konkrete bestemmelser for fuldbyrdelsen af dommen, f.eks. fortsat fuldbyrdelse eller omsætning af retsfølgen*" i dette nye instrument. Med hensyn til overførsel af domfældte, der er en særlig form for anerkendelse af frihedsstraffe, eftersom fuldbyrdelse af dommen (som er afsagt i domslandet) indebærer dens anerkendelse, indeholder det ovennævnte program i afsnit "3.1.3. Overførsel af domfældte med henblik på at fremme resocialisering" følgende mål og foranstaltning":

"Mål: Gøre det muligt for personer med bopæl i en medlemsstat at afsone deres straf i bopælsstaten. I denne forbindelse bør man være opmærksom på artikel 2¹²⁶ i aftalen om

¹²⁵ "Mål: Såfremt det viser sig, at det ikke er muligt for en medlemsstat at opgive princippet om ikke at udlevere egne statsborgere, bør man sikre, at den pågældende stat fuldbyrder den dom, for hvilken udleveringen begæres, på sit eget område. Foranstaltning nr. 13: Vedtagelse af et instrument, der supplerer Den Europæiske Unions konvention af 27. september 1996 om udlevering mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og den europæiske udleveringskonvention af 13. december 1957. I artikel 3, litra b), i konventionen mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater om gennemførelse af udenlandske afgørelser på det strafferetlige område, undertegnet den 13. november 1991 i Bruxelles, er der kun fastsat en "frivillig" overførsel af fuldbyrdelsen. Det instrument, der skal udarbejdes, vil, hvis ovennævnte hypotese antages, kunne indføre et nyt princip: "udlevere eller fuldbyrde straffedommen". Det bør overvejes at fastlægge nærmere konkrete bestemmelser for fuldbyrdelsen af dommen, f.eks. fortsat fuldbyrdelse eller omsætning af retsfølgen, i dette instrument".

¹²⁶ "Ved anvendelsen af konventionens artikel 3, stk. 1, litra a), skal hver medlemsstat sidestille statsborgere i de andre medlemsstater, hvis overførsel findes både hensigtsmæssig og i de pågældende personers egen interesse under hensyn til deres faste og lovlige bopæl på medlemsstatens område, med sine egne statsborgere."

anvendelse mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater af Europarådets konvention om overførelse af domfældte af 25. maj 1987¹²⁷.

Foranstaltning nr. 16: Vedtagelse af et instrument, der skal supplere den europæiske konvention af 21. marts 1983 om overførelse af domfældte, der finder anvendelse på statsborgere i de berørte stater, så den også finder anvendelse på personer med bopæl i den pågældende stat."

I betragtning af EU-borgernes øgede mobilitet er det blevet stadigt mere almindeligt, at en lovovertræder dømmes i en anden medlemsstat end sit hjemland. Som allerede understreget i punkt 9.1 i den ovennævnte meddelelse af 26. juli 2000, er der to typer interesser, der må forliges inden for gensidig anerkendelse af frihedsstraffe – nemlig domslandets interesse i at få dommen fuldbyrdet og den dømtes interesse i at have en reel chance for at blive genindpasset i samfundet. Kommissionen drog den konklusion, at *"en frihedsstraf som en generel regel bør fuldbyrdes tættest muligt på det sociale miljø, hvor lovovertræderen skal resocialiseres"*, og at dette *"i de fleste tilfælde vil være den medlemsstat, hvor lovovertræderen er bosiddende"*.

For den dømte vil en straf blive hårdere af, at den skal afsones i et andet land end vedkommendes hjemland eller bopælsland. På grund af kulturforskelle, sprogforskelle, religionsforskelle, sociale forskelle og forskelle i sædvaner er udenlandske indsatte betydeligt vanskeligere stillet end indenlandske indsatte. Alene sprogforskelle kan have stor indflydelse på, hvordan de kan gøre brug af deres rettigheder eller overhovedet få kendskab til dem, de kan gøre deres dagligdag betydeligt mere kompliceret (f.eks. når de har brug for lægebehandling) og således, i en situation, hvor de befinder sig langt fra familie og venner, føre til, at en udenlandsk indsat bliver mere isoleret og normalt heller ikke vil kunne deltage i rehabiliterings- og resocialiseringsprogrammer i og uden for fængslet.

Generelt er det ikke blot i den dømtes, men også i domslandets og fuldbyrdelseslandets interesse, at en straf anerkendes og fuldbyrdes i den dømtes bopælsland. For domslandet indebærer fuldbyrdelsen af straffe idømt udlændinge betydelige meromkostninger (til løsning af de ovennævnte problemer), som kan undgås ved at overføre fuldbyrdelsen til det andet land. Og endelig vil den dømtes genindslusning i samfundet i fuldbyrdelseslandet – som er vedkommendes bopælsland – også være i denne stats interesse.

Hvis der på EU-plan vedtages regler om medlemsstaternes gensidige anerkendelse af frihedsstraffe, herunder betingede straffe eller prøveløsladelse samt alternative straffe, bør de tage højde for følgende aspekter.

4.2.1. Anvendelsesområdet for eventuelle EU-regler på området

4.2.1.1. Omfattede personer

Det vil først og fremmest være nødvendigt at definere, hvilke personer et eventuelt EU-regelsæt skulle finde anvendelse på, navnlig hvor der er tale om anerkendelse af en straffedom, hvis fuldbyrdelse allerede er påbegyndt (overførsel af fuldbyrdelsen): hvilke domfældte personer skulle reglerne finde anvendelse på? Erfaringerne med Europarådets konvention om overførelse af domfældte af 21. marts 1983 har vist, at hvis man begrænser

¹²⁷

Denne aftale er blevet undertegnet af 11 medlemsstater, men kun ratificeret af 4.

muligheden for overførsel til kun at gælde personer med statsborgerskab i fuldbyrdelseslandet, risikerer man at diskriminere mod de personer, der har bopæl i fuldbyrdelseslandet. Derfor bør man holde fast ved den løsning, man fandt frem til i aftalen mellem EU's medlemsstater af 25. maj 1987 om anvendelse af Europarådets konvention om overførsel af domfældte, og som går ud på at hver medlemsstat sidestiller statsborgere i andre medlemsstater med sine egne statsborgere, når de har fast bopæl i det pågældende land.

Som fremhævet i meddelelsen af 26. juli 2000 til Rådet og Parlamentet om gensidig anerkendelse af endelige afgørelser i straffesager¹²⁸, udviser de strafferetlige regler angående mindreårige og psykisk handicappede store forskelle fra den ene medlemsstat til den anden. I betragtning heraf og i mangel af en tilbundsgående analyse af retstilstanden i alle medlemsstater er det måske bedst, i hvert fald på indeværende stadium, at afgørelser vedrørende disse personer udelukkes fra anvendelsesområdet for et eventuelt regelsæt på området.

Spørgsmål 18: Hvilke domfældte personer bør kunne få mulighed for at afsone straffen i en anden medlemsstat – personer med statsborgerskab i fuldbyrdelseslandet, personer med bopæl i fuldbyrdelseslandet, personer, der befinder sig i fuldbyrdelseslandet og dér afsone eller skal afsone en frihedsstraf? Er der særlige betingelser, der skal være opfyldt, for at også mindreårige og psykisk handicappede kan få denne mulighed?

4.2.1.2. Materielt anvendelsesområde

Det må også afklares, hvilke afgørelser der skal være omfattet af den gensidige anerkendelse mellem medlemsstaterne. Kommissionen mener, at et virkeligt område med frihed, sikkerhed og retfærdighed indebærer, at alle strafferetlige sanktioner, herunder også alternative straffe og foranstaltninger og ordninger iværksat efter mægling og tiltalefrafald, bør anerkendes. Hvad alternative sanktioner angår, forekommer det uacceptabelt, hvis de kun kommer til at gælde for personer med bopæl i landet, men ikke personer med bopæl i andre medlemsstater.

Som det fremgår af punkt 3.2.2.1 og 3.2.2.2, er der et klart behov for, at også afgørelser om udsættelse af fuldbyrdelsen af en frihedsstraf (kombineret med tilsyn og resocialisering) kommer til at falde ind under den gensidige anerkendelse, hvis det skal undgås, at personer, der begår lovovertrædelser i en anden medlemsstat end deres bopælsland, udsættes for diskrimination og bliver straffet hårdere, end hvis de havde begået dem i deres bopælsland, fordi de ikke vil få mulighed for at opnå udsættelse.

Når de foranstaltninger og ordninger, der iværksættes efter mægling og tiltalefrafald, pålægger en gerningsmand pligt til at genoprette skaden eller yde offeret skadeserstatning, afføder de civilretlige forpligtelser, hvilket i relation til deres anerkendelse i andre medlemsstater bringer grønbogen af 19. april 2002 om alternative konfliktløsningsmetoder på det civil- og handelsretlige område ind i billedet¹²⁹. Det vigtigste spørgsmål, der rejser sig i den forbindelse, er, om de aftaler, der indgås inden for rammerne af strafferetlig mægling og tiltalefrafald, har retskraft, og om der bør vedtages regler herom på EU-plan.

¹²⁸ KOM(2000) 495 endelig.

¹²⁹ KOM(2002) 196 endelig, punkt 3.2.2.3.

Med hensyn til gensidig anerkendelse af rettighedsfrakendelser og for at bane vej for gennemførelse af foranstaltning nr. 20 og 22 i programmet for foranstaltninger til gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse (se punkt 2.2.4.) vil Kommissionen i løbet af andet kvartal 2004 i overensstemmelse med sit lovgivnings- og arbejdsprogram for 2004¹³⁰ fremlægge en ikke-lovgivningsmæssig meddelelse, hvori den kortlægger behovet for handling på dette område og eventuelt fremsætter forslag til foranstaltninger på EU-plan. Under overvejelserne på dette område må der tages hensyn til, hvad Kommissionen allerede konstaterede i sin meddelelse af 26. juli 2000 om gensidig anerkendelse af endelige afgørelser i straffesager¹³¹, nemlig at virkningen af en rettighedsfrakendelse i vid udstrækning vil blive neutraliseret, hvis en person, som har fået frakendt rettigheder – og derfor ikke længere kan udøve en funktion eller et erhverv i domslandet – kan unddrage sig denne sanktion blot ved at flytte til nabolandet. Hvad angår anerkendelsen af økonomiske sanktioner og konfiskationskendelser, er der fremsat forslag til rammeafgørelser, som er til drøftelse i Rådet (se punkt 2.2.2. et 2.2.3.).

Spørgsmål 19: Er der behov for at styrke retsvirkningen af de aftaler, der indgås inden for rammerne af mægling og tiltalefrafald i medlemsstaterne? Hvordan kan man bedst løse problemet med gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af sådanne aftaler i et andet EU-land? Burde man f.eks. vedtage særlige regler for at give disse aftaler retskraft? Hvis ja, hvilke garantier burde der knyttes hertil?

4.2.2. Betingelser for anerkendelse

4.2.2.1. Initiativret til iværksættelse af anerkendelsesproceduren

I modsætning til, hvad der er fastsat i Europarådets konventioner af 30. november 1964¹³², 28. maj 1970¹³³ og 21. marts 1983¹³⁴, fastsætter konventionen af 13. november 1991 mellem Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater om fuldbyrdelse af udenlandske straffedomme¹³⁵, at de to berørte medlemsstater – domslandet og fuldbyrdelseslandet – begge kan anmode om, at dommen fuldbyrdes i den anden medlemsstat. Det forekommer at være den bedste løsning, ikke blot fordi den vil være mere smidig i praksis, men også fordi fuldbyrdelseslandet har eller burde have en vis interesse i selv at fuldbyrde en dom afsagt over for en af sine egne statsborgere eller en person, der har bopæl i landet.

Spørgsmål 20: Er det kun domslandet, der skal kunne anmode om overførsel af fuldbyrdelsen, eller bør fuldbyrdelseslandet også kunne anmode herom?

4.2.2.2. Afvisningsgrunde

Hvad angår fuldbyrdelseslandets eventuelle afvisning af at fuldbyrde en straffedom, rejser sig spørgsmålet om, hvilke afvisningsgrunde der kan accepteres. Under alle omstændigheder bør antallet af afvisningsgrunde være meget begrænset, i betragtning af målet om fri bevægelighed for strafferetlige afgørelser. Eksempelvis kan nævnes, at Rådets rammeafgørelse af 13. juni

¹³⁰ KOM(2003) 645 endelig, ref. 2003/JAI/142.

¹³¹ KOM(2000) 495 endelig udg.

¹³² Europarådets konvention af 30.11.1964 om tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte lovovertrædere.

¹³³ Europarådets konvention af 28.5.1970 om straffedommes internationale retsvirkning.

¹³⁴ Europarådets konvention af 21.3.1983 om overførsel af domfældte.

¹³⁵ Konvention af 13.11.1991 mellem Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater om fuldbyrdelse af udenlandske straffedomme.

2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne¹³⁶ opregner obligatoriske og fakultative grunde til "ikke-fuldbyrdelse". Spørgsmålet er, om alle disse afvisningsgrunde på tilsvarende vis kan anvendes, når det drejer sig om anerkendelse af strafferetlige sanktioner, og specielt alternative sanktioner, eftersom anerkendelse og fuldbyrdelse først og fremmest er til gavn for den berørte person, eller om man ikke snarere burde tilpasse nogle af dem eller måske tilføje andre, og i så fald hvilke og med hvilken begrundelse.

Den første af de obligatoriske grunde til at afslå fuldbyrdelse drejer sig om den situation, hvor den lovovertrædelse, der ligger til grund for den europæiske arrestordre, er omfattet af amnesti i den fuldbyrdende medlemsstat, og denne medlemsstat har kompetence til at retsforfølge lovovertrædelsen i medfør af sin egen straffelov (artikel 3, nr. 1, i rammeafgårelsen af 13. juni 2002).

Den anden obligatoriske afvisningsgrund drejer sig om den situation, hvor fuldbyrdelseslandet opdager, at den eftersøgte person er blevet endeligt dømt for de samme handlinger af en anden medlemsstat, på betingelse af at sanktionen i tilfælde af domfældelse er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan fuldbyrdes efter domslandets lovgivning (artikel 3, nr. 2, i rammeafgårelsen – det er det såkaldte "ne bis in idem"-princip).

I sin dom af 11. februar 2003¹³⁷ (forenede sager *Gözütok og Brügge*) stadfæstede EF-Domstolen, at "ne bis in idem"-princippet i artikel 54 i gennemførelseskonventionen til Schengen-aftalen, der blev undertegnet den 19. juni 1990, også finder anvendelse i sager, hvor en straffesag er blevet indstillet, således som det var tilfældet i denne sag, hvor anklagemyndigheden i en medlemsstat endeligt havde indstillet en straffesag uden medvirken af en retsinstans, efter at tiltalte havde opfyldt visse vilkår og bl.a. betalt et af anklagemyndigheden nærmere fastsat beløb (tiltalefrafald).

Denne situation reguleres også i artikel 4, nr. 3, i den ovennævnte rammeafgårelse: fuldbyrdelseslandet kan afvise at fuldbyrde den europæiske arrestordre, hvis de judicielle myndigheder i den fuldbyrdende medlemsstat har besluttet enten ikke at indlede retsforfølgning for den lovovertrædelse, der ligger til grund for en europæisk arrestordre, eller at bringe retsforfølgningen til ophør. Der er tale om en fakultativ ikke-fuldbyrdelsesgrund, der dog skulle blive obligatorisk efter den ovennævnte dom.

Nu hvor Domstolen har slået fast, at "ne bis in idem"-princippet også gælder ved tiltalefrafald, er spørgsmålet, om mægling i straffesager, der adskiller sig fra tiltalefrafald ved, at de åbner mulighed for at inddrage offeret aktivt i forhandlingerne, ikke også bør være omfattet af "ne bis in idem"-princippet, og om der bør lovgives herom på EU-plan.

I øvrigt bemærkes, at der i relation "ne bis in idem"-princippet foreligger et initiativ fremlagt af Den Helleniske Republik med henblik på Rådets vedtagelse af en rammeafgårelse om anvendelse af "ne bis in idem"-princippet¹³⁸, der for øjeblikket drøftes i Rådet. Dette initiativ omhandler desuden bestemmelser om litispændens i forbindelse med straffesager (artikel 1, litra d), og artikel 3) samt kriterier for udpegelse af den kompetente medlemsstat.

¹³⁶ EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

¹³⁷ EF-Domstolens dom af 11.2.2003, *Gözütok og Brügge*, forenede sager 187/01 og 385/01, Sml. 2003 I, s. 1345.

¹³⁸ EFT C 100 af 26.4.2003 s. 24.

Ifølge den tredje obligatoriske ikke-fuldbyrdsesgrund i Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 (artikel 3, nr. 3) skal fuldbyrdseslandets judicielle myndigheder nægte fuldbyrdelse, hvis den person, der er omfattet af en europæisk arrestordre, efter den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning på grund af sin alder ikke kan gøres strafferetligt ansvarlig for de handlinger, der ligger til grund for den europæiske arrestordre.

Disse obligatoriske ikke-fuldbyrdsesgrunde skulle i relation til anerkendelse af strafferetlige sanktioner finde anvendelse, uanset om lovovertrædelsen falder ind under den europæiske arrestordres anvendelsesområde eller ej.

Alle de andre ikke-fuldbyrdsesgrunde, der opregnes i artikel 4 i rammeafgørelsen af 13. juni 2002, er fakultative og drejer sig om:

- manglende dobbelt strafbarhed i alle andre tilfælde end de i artikel 2 nævnte
- hvis den pågældende retsforfølges i fuldbyrdseslandet for samme forhold
- hvis straffesagen eller straffen er forældet i henhold til fuldbyrdseslandets lovgivning
- hvis den eftersøgte person er blevet endeligt dømt for de samme forhold i et tredjeland
- hvis den europæiske arrestordre er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning, og den eftersøgte opholder sig i, er statsborger i eller bosat i den fuldbyrdende medlemsstat, og denne medlemsstat forpligter sig til selv at fuldbyrde straffen eller den anden frihedsberøvende foranstaltning i henhold til sin nationale lovgivning
- hvis domslandet har gjort brug af sin ekstraterritoriale kompetence (på visse nærmere betingelser).

Den grund, der er nævnt i andet led i ovenstående liste ("retsforfølgning i fuldbyrdseslandet for samme forhold") kommer til at indgå i en fremtidig retsakt om litispendens. Den grund, der er nævnt i femte led, er naturligvis ikke relevant i denne kontekst. Eftersom det overordnede mål er at fremme genindslusning i samfundet, og det derfor kun er de grunde, der bidrager hertil, der bør bibeholdes, vil det nok kun være de grunde, der er nævnt i tredje og fjerde led (forældelse, ne bis in idem), der skal gælde her.

Af andre mulige grunde kunne man forestille sig følgende:

Som nævnt under punkt 3.2.1.3.c, er der nogle medlemsstater (f. eks. Det Forenede Kongerige og Frankrig), hvor der kan idømmes bøder samtidig med fængselsstraf. I sådanne tilfælde sker det ikke sjældent, at domslandet blokerer for enhver overførselsanmodning fra den domfældte, indtil denne har betalt bøden. Med udsigt til vedtagelse af rammeafgørelsen om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestrafte¹³⁹ må der tages stilling til, om domslandet bør have ret til at afvise en overførsel af fuldbyrdelsen, indtil den dømte har betalt bøden.

¹³⁹ EFT C 278 af 2.10.2001, s. 1.

I betragtning af forskellene mellem medlemsstaternes lovgivning om prøveløsladelse (se **Bilag III**, punkt 3) kan det forekomme, at en dømt vil skulle løslades umiddelbart efter at være overført til fuldbyrdelseslandet – hvis en person, der i land A er blevet idømt ni års fængsel, efter at have afsonet fire år anmoder om overførsel af afsoningen til land B, kan vedkommende blive løsladt omgående, hvis prøveløsladelse i henhold til land B's lovgivning kan finde sted, når f. eks. en tredjedel af straffen (i det her omhandlede eksempel altså tre år) er afsonet. Det spørgsmål, der rejser sig i denne sammenhæng, er, om risikoen for tidlig løsladelse kan være en legitim afvisningsgrund for domslandet, land A.

Man kunne forestille sig dette problem løst ved på EU-plan at indføre en mindsteperiode, hvor en domfældt fortsat skal afsones sin straf i domslandet, for at undgå, at han omgående løslades efter at være overført til fuldbyrdelseslandet, eller komme til at afsones en mildere straf end den i domslandet idømte. Hvor lang bør denne periode være?

Spørgsmål 21: *Hvilke grunde skal fuldbyrdelseslandet kunne gøre gældende for at afvise anerkendelse og fuldbyrdelse på sit område af en straf idømt i en anden medlemsstat?*

Spørgsmål 22: *Hvis national lovgivning åbner mulighed for at idømme bødestraf samtidig med fængselsstraf, kan man da – under hensyn til anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse på bødestrafte¹⁴⁰ - overhovedet acceptere, at domslandet afviser en overførsel af fuldbyrdelsen, indtil den dømte har betalt bøden?*

Spørgsmål 23: *På grund af forskellene mellem medlemsstaternes lovgivning om prøveløsladelse vil det kunne ske, at en dømt omgående skal prøveløslades umiddelbart efter at være blevet overført til et andet land. Vil denne konsekvens kunne være en legitim grund til at afvise overførsel?*

Spørgsmål 24: *Bør der indføres en mindsteperiode, der skal afsones i domslandet, for at undgå en omgående prøveløsladelse straks efter overførsel til fuldbyrdelseslandet eller en betydelig lempelse af den endeligt afsonede straf i fuldbyrdelseslandet? Hvor lang skulle denne periode være? Eller vil indførelsen af en sådan mindsteperiode umuliggøre en smidig håndtering i praksis og forhindre, at problemerne løses på en måde, der er afpasset efter det enkelte tilfælde? Ville det være bedre at fastsætte "en periode, hvis længde tilgodeser hensynet til god retshåndhævelse", således som det er foreslået af Europarådets ekspertudvalg om gennemførelsen af de europæiske konventioner på det strafferetlige område (se punkt 3.2.1.5.d.)?*

4.2.2.3. Fuldbyrdelseslandets beføjelse til at tilpasse den af domslandet idømte straf (frihedsstraf eller alternativ straf)

Anerkendelse og fuldbyrdelse af en straf idømt i en anden medlemsstat kan rejse problemer, hvis straffens art eller varighed er uforenelig med fuldbyrdelseslandets lovgivning. Problemer med, at straffens art er uforenelig med fuldbyrdelseslandets lovgivning, er især relevante, når der er tale om alternative straffe. I denne situation giver Europarådets konvention af 30. november 1964 og 21. marts 1983 samt konventionen mellem Det Europæiske

¹⁴⁰ EFT C 278 af 2.10.2001, s. 1.

Fællesskabs medlemsstater af 13. november 1991 fuldbyrdslandeslandet valget¹⁴¹ mellem at **tilpasse** den straf, der skal anerkendes, til den, der hjemles i dens egen lovgivning for lovovertrædelser af samme karakter (konventionerne af 1964, 1983 og 1991), **erstatte** den i domslandet idømte straf med en straf hjemlet af dens egen lovgivning for samme forhold (konventionerne af 1964 og 1970) eller **omsætte** den i domslandet idømte straf til en straf hjemlet i dens egen lovgivning for samme forhold (konventionerne af 1983 og 1991). I praksis giver alle tre muligheder det samme resultat, nemlig at fuldbyrdslandeslandet kan ændre den straf, der skal anerkendes, og tilpasse den til en straf hjemlet i sin lovgivning for lovovertrædelser af samme karakter. ***Denne mulighed forekommer imidlertid ikke at stemme overens med princippet om gensidig anerkendelse.*** Alle konventionerne fastsætter, at den af fuldbyrdslandeslandet fastsatte straf ikke kan være hårdere end den af domslandet idømte straf, at den af fuldbyrdslandeslandet pålagte straf så vidt muligt både med hensyn til sin art og sin varighed skal svare til den af domslandet idømte straf, og at fuldbyrdslandeslandet ikke er bundet af en eventuel mindstestraf fastsat i dets egen lovgivning for den eller de begåede overtrædelser. I denne sammenhæng rejser sig spørgsmålet om, hvorvidt der bør vedtages regler på dette område på EU-plan – og i givet fald hvilke – der kan danne rettesnor for medlemsstaternes (fuldbyrdslandeslandeslands) afgørelse af, hvad der vil være en ækvivalent straf.

Med hensyn til alternative straffe eller bestemmelser om tilsyn knyttet til en udsættelse bemærkes, at hvis fuldbyrdslandeslandet overhovedet ikke opererer med de tilsynsformer, der er foreskrevet i domslandet, er spørgsmålet, hvordan fuldbyrdslandeslandet kan finde frem til en adækvat foranstaltning, der i henseende til funktion og målsætning svarer så nøje som muligt til den i domslandet foreskrevne. Max Planck-instituttet for udenlandsk og international strafferet i Freiburg har i sin rapport om "Anerkendelse af alternative straffe i EU" fra december 2001 – som blev udarbejdet på bestilling af Kommissionen – foreslået, at dommeren i fuldbyrdslandeslandet skal foretage en "funktionel sammenligning" mellem straffe eller (alternative) foranstaltninger i domslandet og fuldbyrdslandeslandet.

Denne funktionelle sammenligning skulle foretages på basis af et skema over "funktionelle kategorier" og en analyse og evaluering, der successivt følger de tre nedennævnte niveauer.

På det første niveau ("procesniveauet"), som er det øverste, skal der sondres mellem alternative straffe pålagt "inden for straffeprocessens rammer" og alternative sanktioner pålagt "uden for straffeprocessens rammer", der ikke har strafferetlig karakter og tager sigte på at undgå en straffesag. Sidstnævnte kategori omfatter bl.a. de alternative sanktioner, der er beskrevet i afsnittet om "strafferetlig mægling". På det andet niveau i den funktionelle sammenligning ("funktionsniveauet") foreslår Max Planck-instituttet, at man inden for de straffe, der pålægges "inden for straffeprocessens rammer", sonderer mellem "formelle straffe" og "surrogatstraffe". På det tredje niveau (det "materielle niveau") lægges hovedvægten på den alternative strafs indhold – blandt "surrogatstraffene" skal der sondres mellem alternative straffe pålagt før, under eller efter domfældelsen. Kategorien "formelle straffe" skal opdeles i to underkategorier: straffe, der indskrænker bevægelsesfriheden (f. eks. husarrest, med eller uden elektronisk overvågning), og alternative straffe, der ikke indebærer nogen indskrænkning i bevægelsesfriheden, men påvirker den dømtes livsstil. Sidstnævnte kategori omfatter alle former for udsættelse med tilsyn (herunder f.eks. også samfundstjeneste), uddannelse og behandling samt alle tillægsstraffe (som f.eks. forbud mod at udøve visse former for erhvervsaktivitet eller køre bil).

¹⁴¹ Konventionen af 28.5.1970 åbner kun mulighed for substitution.

Med udgangspunkt i den ovenfor beskrevne funktionelle klassificering og den foreslåede metode til "funktionel sammenligning" skulle fuldbyrdelseslandets myndigheder så "omsætte" den i domslandet pålagte alternative sanktion til den nærmest ækvivalente sanktion uden at ændre dens funktion, indhold eller formål. Med andre ord kan myndighederne i fuldbyrdelseslandet ved omsætningen af domslandets alternative sanktioner kun holde sig til de alternative sanktioner, der findes i dets egen lovgivning inden for samme "funktionelle kategori". Det er kun, hvis fuldbyrdelseslandet ikke har nogen alternativ sanktion inden for den samme "funktionelle kategori", at det må kunne ty til en anden "funktionel kategori" på samme niveau. Findes der ingen alternativ sanktion på dette niveau, vil man kunne anvende en alternativ sanktion fra niveauet ovenover. Ved valget af sanktion skal man i videst mulig udstrækning tage hensyn til målet om resocialisering af den dømte og vælge den sanktion, der er bedst egnet hertil.

Ved den ovenfor foreslåede fremgangsmåde ses der bort fra ethvert kvantitativt kriterium for klassificering af alternative sanktioner på grundlag af, hvor hårde eller strenge de er. En sådan kvantitativ klassificering – i lighed med de "Sentencing Guidelines", der findes i USA – forudsætter, således som Max Planck-instituttet pegede på, en vis homogenitet i de alternative sanktioner inden for EU, som ikke findes i dag. I mangel heraf bør enhver kvantitativ sammenligning overlades til den fuldbyrdende dommers skøn.

Spørgsmål 25: Når den i domslandet idømte straf med hensyn til sin art eller varighed er uforenelig med lovgivningen i fuldbyrdelseslandet, bør fuldbyrdelseslandet da have mulighed for at tilpasse domslandets straf til en straf hjemlet i fuldbyrdelseslandets lovgivning for lovovertrædelser af samme art?

Spørgsmål 26: Bør der på EU-plan vedtages regler om en sådan tilpasning (eller omdannelse eller substitution), eller bør de kompetente myndigheder i fuldbyrdelseslandet have frit spillerum?

Spørgsmål 27: Kunne den fremgangsmåde, Max Planck-instituttet har foreslået, og som går ud på, at man på basis af en bestemt analyse- og evalueringsmetode foretager en "funktionel sammenligning" mellem (alternative) straffe eller sanktioner i domslandet og i fuldbyrdelseslandet, være en løsning? Hvilke svagheder ville denne løsning være forbundet med? Hvordan kunne man afhjælpe dem?

4.2.2.4. Den dømtes medvirken

I henhold til artikel 39 i Europarådets konvention af 1970 skal dommeren give den dømte mulighed for at fremsætte sine bemærkninger, inden der træffes afgørelse om fuldbyrdelsesansøgningen. I den forbindelse rejser sig spørgsmålet om, hvorvidt en overførsel af fuldbyrdelsen bør være betinget af, at den dømte har givet sit samtykke.

Spørgsmål 28: Bør overførsel af en straffedomms fuldbyrdelse være betinget af, at den dømte har anmodet herom, at den dømte har givet sit samtykke, eller blot at den dømte er blevet hørt? Vil svaret på dette spørgsmål være et andet, hvis den dømte allerede har påbegyndt afsoningen i et fængsel i domslandet?

4.2.2.5. Offerets medvirken

Med hensyn offerets medvirken i forbindelse med anerkendelse af strafferetlige sanktioner, herunder overførsel af domfældte, må det afklares, om der på EU-plan bør indføres en regel

om, at offeret skal underrettes (om, at der foreligger en anmodning om anerkendelse og overførsel samt om udfaldet af behandlingen af denne anmodning), høres eller ligefrem give sit samtykke, eventuelt som en betingelse for anerkendelse og overførsel af fuldbyrdelsen (se artikel 13, stk. 2, litra d), i Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager¹⁴²).

¹⁴² EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1.

Spørgsmål 29: Hvordan kan man tilgodese offerets interesser ved overførsel af straffens fuldbyrdelse? Bør der indføres en regel om, at offeret skal underrettes (om, at der foreligger en anmodning om anerkendelse og overførsel samt om udfaldet af behandlingen af denne anmodning), høres eller ligefrem give sit samtykke, eventuelt som en betingelse for anerkendelse og overførsel af fuldbyrdelsen?

4.2.3. *Procedurer og fremgangsmåder for gennemførelsen af anerkendelse af straffedomme og overførsel af domfældte*

4.2.3.1. Frister

Den praktiske anvendelse af Europarådets konvention af 21. marts 1983 har vist sig at være ret bureaukratisk, langsommelig og stiv.¹⁴³ I de fleste tilfælde har det taget betydeligt længere tid at få behandlet anmodninger om overførsel (mellem et og halvdan år i gennemsnit) end den implicite frist på seks måneder i konventionens artikel 3, stk. 1, litra c). Det har flere årsager og hænger både sammen med, at de to implicerede medlemsstater skal udveksle et stort antal administrative dokumenter, at nogle stater stiller større krav end de i konventionen fastsatte og forlanger endnu flere dokumenter, og at anmodninger om overførsel, navnlig når de kommer direkte fra den dømte, ikke altid behandles så hurtigt, som de burde.

Det første spørgsmål, der rejser sig i denne forbindelse, drejer sig derfor om, hvorvidt der på EU-plan bør fastsættes en frist for behandling af anmodninger om anerkendelse af strafferetlige sanktioner, og specielt anmodninger om overførsel af domfældte. Spørgsmålet om overførsel af domfældte hænger nøje sammen med spørgsmålet om, hvorvidt der på EU-plan bør stilles krav angående reststraffens varighed, således at en dømt ikke vil kunne anmode om overførsel, hvis reststraffen ikke overstiger et bestemt minimum (især på grund af den tid, det tager at behandle sagen). Desuden står de tjenestegrene, der skal behandle anmodninger om overførsel, over for interne strukturer og procedurer, der er forskellige fra den ene medlemsstat til den anden. Det er i øvrigt også grunden til, at Europarådets parlamentariske forsamling overfor ministerkomiteen har henstillet til, at der fastsættes en frist for besvarelse af enhver informationsanmodning. Desuden bemærkes, at Europarådets parlamentariske forsamling har henstillet til, at man rationaliserer og harmoniserer den information, medlemsstaterne anmoder om, og afholder uddannelsesseminarer (om de respektive overførselsprocedurer) med henblik på at udveksle oplysninger og undersøge mulighederne for at forbedre fremgangsmåderne og gøre dem mere gennemsigtige.

4.2.3.2. Refusion af fuldbyrdelseslandets udgifter

Et andet spørgsmål, som der ikke tages stilling til i de eksisterende konventioner, men som kan rejse sig i forbindelse med overførsel af fuldbyrdelsen, drejer sig om refusion af udgifterne ved at holde den dømte fængslet. I sin meddelelse af 26. juli 2000, punkt 9.1., gik Kommissionen ud fra princippet om, at *"den, der er interesseret i, at en bestemt forholdsregel træffes, også bør bære den økonomiske byrde. Når en medlemsstat træffer en afgørelse, hvorved en person idømmes fængselsstraf, gør den det i henhold til sin straffelovspolitik. Man kan roligt gå ud fra, at denne foranstaltning derfor er i den pågældende medlemsstats*

¹⁴³ J.C. Froment, "Les avatars de la Convention sur le transfèrement des détenus en Europe", i: *Panorama européen de la prison*, Paris, 2002, s. 133.

interesse. Derfor kunne den grundlæggende regel være, at det er den domfældende medlemsstat, der må bære omkostningerne ved fængsling." På den anden side er den dømtres resocialisering i fuldbyrdelseslandet – som er det land, vedkommende normalt er bosiddende i – også i dette lands interesse. Hertil kommer, at ethvert fuldbyrdelsesland også før eller siden vil være et domsland og omvendt. Derfor, og også for at undgå for store administrative komplikationer, bør der ikke indføres refusion af disse udgifter. Det er også den løsning, der er valgt i artikel 17 i Danmarks initiativ med henblik på vedtagelse af en rammeafgørelse om fuldbyrdelsen i Den Europæiske Union af afgørelser om konfiskation¹⁴⁴.

Spørgsmål 30: Bør der på EU-plan fastsættes en frist for, at der træffes afgørelse om anerkendelse af strafferetlige sanktioner, specielt for behandling af anmodninger om overførsel af domfældte, og hvis ja, hvilken frist?

Spørgsmål 31: I betragtning af de administrative byrder forbundet med at behandle en anmodning om overførsel af en domfældt, bør der da på EU-plan indføres en regel om, at kun domfældte, der er idømt fængselsstraffe af en vis varighed, eller som endnu mangler at afsone en straf af en vis varighed, skal kunne overføres? Hvis ja, hvad vil da være en passende varighed?

Spørgsmål 32: Bør der på EU-plan fastsættes en frist for, hvornår enhver anmodning om information i forbindelse med anerkendelse af strafferetlige sanktioner, og specielt overførsel af domfældte, skal være besvaret?

Spørgsmål 33: Hvilke enkle og effektive strukturer kunne man indføre til gennemførelse af gensidig anerkendelse af strafferetlige sanktioner og overførsel af domfældte, i betragtning af de komplekse rets- og forvaltningssystemer i medlemsstaterne og forskellene mellem dem?

Spørgsmål 34: Bør der indføres en ensartet formular i EU for at lette gennemførelsen af anerkendelsen af strafferetlige sanktioner og overførslen af domfældte?

Spørgsmål 35: Bør fuldbyrdelseslandet kunne kræve refusion af udgifter forbundet med fuldbyrdelsen af straffe, som det har anerkendt?

Spørgsmål 36: Bør der etableres et net af kontaktsteder for at lette – eller fremme evalueringen af - den praktiske anvendelse af en eventuel EU-retsakt om gensidig anerkendelse af strafferetlige sanktioner og overførsel af domfældte?

4.2.4. Kompetencefordeling mellem domsland og fuldbyrdelsesland

De ovennævnte europæiske konventioner og flere EU-retsakter om anerkendelse¹⁴⁵ indeholder den hovedregel, at fuldbyrdelsen er underlagt loven i den anmodende stat (fuldbyrdelseslandet). I den sammenhæng anføres det under punkt 9.1. i Kommissionens meddelelse af 26. juli 2000 om gensidig anerkendelse af endelige afgørelser i straffesager, at "den gensidige tillid ville gå begge veje: mens den fuldbyrdende medlemsstat stoler på, at den domfældende medlemsstat har afsagt en korrekt dom, bør den domfældende medlemsstat stole

¹⁴⁴ EFT C 184 af 2.8.2002, s. 8; artikel 17: "Uden at det berører artikel 14 om deling af aktiver, kan medlemsstaterne ikke afkræve hinanden godtgørelse af omkostninger i forbindelse med anvendelse af denne rammeafgørelse".

¹⁴⁵ F.eks. artikel 6, stk. 2, i Rådets rammeafgørelse af 13.6.2002 (europæisk arrestordre).

på, at den fuldbyrdende medlemsstat behandler fuldbyrdelsen korrekt. Således skulle man synes, at afgørelser, som er relevante for fuldbyrdelsen, og som er baseret på den fængsledes opførsel, burde høre ind under den fuldbyrdende medlemsstats kompetence. Praktiske grunde taler også for denne løsning: det er myndighederne i den fuldbyrdende medlemsstat, der er i direkte kontakt med den fængslede og derfor mest egnede til at danne sig en mening om dennes opførsel". Det ville være så meget desto mere rimeligt, når der er etableret ordninger, der åbner mulighed for, at den domfældte afsoner sin straf i sit bopælsland.

Eftersom det er sandsynligt, at den dømte efter løsladelsen vil blive i sit bopælsland, som er fuldbyrdelseslandet, bør vedkommende også forberedes til at blive genindsluset i samfundet i dette land. Det er endnu en grund til at lade dette aspekt være op til fuldbyrdelseslandet. Man bør dog ikke udelukke muligheden for, at myndighederne i domslandet hører eller i det mindste underrettes, før der træffes nogen foranstaltning af væsentlig betydning, som f.eks. prøveløsladelse. En anden mulighed ville være, at den medlemsstat, der træffer afgørelsen, pålægger begrænsninger eller betingelser på overførselstidspunktet (f.eks. for at beskytte eller informere offeret).

Hvad angår endelige betingede frihedsstraffe eller betinget udsatte frihedsstraffe samt alternative straffe rejser sig spørgsmålet om, hvilket land (domslandet eller fuldbyrdelseslandet) der skal have kompetencen til at tilbagekalde dem, hvis den dømte ikke har overholdt de vilkår, der er fastsat.

I henhold til konventionen af 1970 er det kun den anmodende stat, der har ret til at træffe afgørelse om enhver anmodning om prøvelse af dommen, men begge lande kan udøve retten til amnesti eller benådning.

Spørgsmål 37: *Er der i forbindelse med anerkendelse af en frihedsstraf eller en alternativ straf nogen grund til at fravige reglen om, at fuldbyrdelsen alene er underlagt loven i fuldbyrdelseslandet?*

Spørgsmål 38: *Hvis det er fuldbyrdelseslandet, der fører tilsyn med overholdelsen af vilkårene i en betinget dom, bør domslandet da have mulighed for at sikre sig, at den dømte overholder disse vilkår? Hvilken ordning bør der indføres på dette område?*

Spørgsmål 39: *Hvilket af de to lande (domslandet eller fuldbyrdelseslandet) bør have retten til at indrømme amnesti eller benådning?*

BILAG I

Oversigt over og komparativ analyse af medlemsstaternes lovgivning om fuldbyrdelse af domme om frihedsstraffe

1. BETINGEDE STRAFFE

Betingede straffe er traditionelt blevet betragtet som et middel til redicivforebyggelse. Erfaringerne har navnlig for de korte frihedsstraffe vist, at fængsling kan have større skadelige end gavnlige virkninger. Ved betingede straffe tilskyndes den dømte til at opføre sig ordentligt, idet vedkommende ellers risikerer at skulle afsone sin straf.

Under hensyn til de store forskelle mellem medlemsstaternes strafferetlige systemer med hensyn til reglerne og vilkårene for betingede straffe foreslås det at definere dem som en foreløbig dispensation fra straffuldbyrdelse. At straffen er gjort betinget, bevirker, at straffens retsfølger kan stilles i bero.

Med hensyn til vilkårene for anvendelse af betingede straffe gælder generelt, at de ikke kan idømmes for de groveste lovovertrædelser. Men tærsklerne herfor varierer fra det ene system til det andet, de kan gå lige fra en frihedsstraf på højst et år i Tyskland¹⁴⁶ eller Nederlandene, to år i Grækenland, Det Forenede Kongerige og Spanien og fem år i Belgien eller Frankrig. Dommeren har generelt visse skønsbeføjelser til at afgøre, om straffen skal gøres betinget. I nogle medlemsstater (f.eks. Italien og Belgien) er det justitsforvaltningen, der fører kontrol med anvendelsen af betingede straffe.

Der kan desuden fastsættes en prøvetid, i løbet af hvilken straffen suspenderes. I denne periode skal den dømte generelt underkastes forskellige former for tilsyn og/eller bistand. Der kan være tale om forskellige typer forpligtelser: genoprette en skade, undlade at opsøge bestemte personer eller steder, underkaste sig kontrol eller behandling, gennemgå en uddannelse eller udføre samfundstjeneste.

Prøvetiden spænder fra normalt 1-5 år for de alvorligste lovovertrædelser og til fra 6 måneder til 3 år for mindre alvorlige overtrædelser. En bødestraf, en dagbøde eller en alternativ straf kan bl.a. i Frankrig og Nederlandene også gøres betinget.

Med hensyn til virkningerne i prøvetiden gælder, at hvis den dømte opfører sig pænt, anses vedkommende ved prøvetidens udløb for ikke at være blevet dømt. Opfylder vedkommende derimod ikke betingelserne, eller begår han eller hun på ny en lovovertrædelse, bortfalder prøvetiden normalt¹⁴⁷.

Forskellene mellem de forskellige medlemsstaters lovgivning bevirker i praksis, at mange dommere tøver med at gøre straffene betingede for personer, der har bopæl i en anden medlemsstat end domslandet. En vis grad af indbyrdes tilnærmelse af vilkårene for

¹⁴⁶ I ekstraordinære tilfælde kan selv en fængselsstraf på op til to år gøres betinget, jf. den tyske straffelovs § 2.

¹⁴⁷ Efter britisk ret (§ 119(1) i Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act) er det kun fængselsstraffe idømt i prøvetiden, der kan føre til prøvetidens bortfald.

anvendelse af betingede straffe og reglerne for tilsyn vil formentlig gøre det lettere at få disse straffe anerkendt og fuldbyrdet medlemsstaterne imellem¹⁴⁸.

2. SUSPENSION OG UDSÆTTELSE AF DOMFÆLDELSE

I enkelte medlemsstater, f. eks. i Belgien og Frankrig, er der mulighed for at udsætte domfældelsen til et senere retsmøde, og i så fald sættes den tiltalte i mellemtiden på fri fod i en prøvetid.

I Belgien åbner lov af 29. juni 1964 om udsættelse af domfældelse, betingede straffe og prøvetid mulighed for med den tiltaltes samtykke at udsætte domfældelsen, når vedkommende ikke tidligere er blevet dømt for en alvorlig forbrydelse eller er blevet idømt fængselsstraf på over seks måneder, og når der ikke er sandsynlighed for, at vedkommende vil blive idømt en fængselsstraf på over seks år, forudsat at sigtelsen opretholdes (§ 3 i den ovennævnte lov). Udsættelse kan altid ske ved en dommerkendelse, og desuden kan anklagemyndigheden og den tiltalte anmode om udsættelse. I udsættelseskendelsen skal udsættelsens varighed angives, og den kan ikke være kortere end et år og ikke længere end fem år fra kendelsens afsigelse, og desuden skal eventuelle prøvevilkår angives¹⁴⁹. Enhver retsforfølgning bringes til ophør med disse kendelser, såfremt de ikke tilbagekaldes. Udsættelsen kan tilbagekaldes, hvis den pågældende under prøvetiden begår en ny lovovertrædelse, der kan føre til en fængselsstraf på mindst en måned (§ 13 i ovennævnte lov).

I Frankrig kan retten i henhold til § 132-60 i den franske straffelov udsætte domfældelsen, når det kan fastslås, at lovovertræderen er under rehabilitering, at den forvoldte skade er ved at være genoprettet, og at virkningerne af lovovertrædelsen vil ophøre. Retten fastsætter i sin kendelse en dato for, hvornår strafspørgsmålet vil blive afgjort. Kendelse om udsættelse af domfældelse kan kun afsiges, hvis den tiltalte person eller en repræsentant for den tiltalte virksomhed er til stede under retsmødet.

Retten kan afsige kendelse om, at den tiltalte skal sættes på fri fod på prøve ("ajournement avec mise à l'épreuve", § 132-63 i den franske straffelov). Reglerne er de samme som dem, der gælder for betingede domme med prøvetid. Den franske lov åbner også mulighed for at påbyde, at en person, der er fundet skyldig, skal overholde bestemte vilkår (§ 132-66 i straffeloven).

Strafspørgsmålet skal afgøres senest et år efter den første udsættelseskendelse (§ 132-62 i straffeloven). På det nye retsmøde kan retten enten fritage den tiltalte for enhver straf (selv om vedkommende kendes skyldig)¹⁵⁰, idømme vedkommende den i loven hjemlede straf eller udsætte strafudmålingen endnu engang (§ 132-61 i straffeloven).

3. UDGANG

Udgang betyder, at den dømte har ret til at forlade det fængsel, hvori straffen afsones, for at udøve erhvervsvirksomhed, følge en uddannelse eller et kursus eller udøve midlertidig

¹⁴⁸ Se punkt 3.2.2.

¹⁴⁹ I så fald tales der om en såkaldt "prøveudsættelse".

¹⁵⁰ § 132-58 og 132-59 i straffeloven. Denne afgørelse anføres i straffeattesten, medmindre der gives dispensation.

beskæftigelse med henblik på reintegrering i samfundet, deltagelse i familielivet eller lægebehandling, normalt uden at være under fængselsvæsenets konstante opsyn.

Denne ordning tager sigte på at afhjælpe et af de største problemer omkring fængsling, nemlig at den dømte mister forbindelsen til samfundet. Sammenlignet med betingede domme med prøvetid forekommer frihedsstraf med udgangstilladelse at skabe en bedre balance mellem behovet for reintegrering af den domfældte i samfundet og beskyttelsen af samfundet.

I de få medlemsstater, hvor denne ordning anvendes, bruges den overvejende i straffuldbyrdesfasen¹⁵¹, som en overgang mellem fængsel og tilbagevenden til friheden¹⁵². Det er kun i ganske få medlemsstater¹⁵³, at det er den dømmende ret, der afsiger dom om udgangstilladelse.

Udgang kan fra starten indrømmes personer idømt korte fængselsstraffe (3 måneder i Portugal¹⁵⁴, 1 år i Frankrig). I Portugal kan der kun gives udgang, hvis fængselsstraffen ikke kan erstattes med en bøde, anden ikke-frihedsberøvende straf eller weekendarrest. Der kræves undertiden samtykke fra den dømte (i Tyskland og Portugal). I Italien er det en mulighed under straffuldbyrdsen, hvis den fængslede er idømt en straf på ikke over seks måneder, eller ved længere fængselsstraffe hvis vedkommende har afsonet halvdelen af straffen; i Frankrig kan der gives udgang i den sidste del af strafafsoningen, hvis reststraffen ikke overstiger et år.

Der kan knyttes en række vilkår til udgangen. De kompetente myndigheder fastsætter nærmere regler for, hvornår den dømte skal være tilbage i fængslet, alt efter hvilken tid det arbejde, den uddannelse, den deltagelse i familielivet eller den lægebehandling, der dannede grundlag for udgangen, tager. Den dømte skal normalt forblive i fængslet de dage, hvor vedkommende af den ene eller den anden grund ikke har nogen forpligtelser uden for fængslet.

Personer med udgang er fortsat underlagt alle de disciplinære regler. Udgangen kan inddrages, hvis den dømte ikke overholder sine forpligtelser eller ikke opfører sig ordentligt, eller hvis de betingelser, der lå til grund for udgangen, ikke længere er opfyldt. I så fald skal reststraffen afsones i fængslet. I nogle medlemsstater (Frankrig) kan en dømt med udgang blive dømt for undvigelse, hvis vedkommende unddrager sig opsyn eller vender for sent tilbage til fængslet.

4. OPSPLITNING AF STRAFFULDBYRDELSEN ("WEEKENDARREST").

Der kan være tale om en opsplittning af straffuldbyrdsen, således at straffen afsones i flere dele. Straffens varighed forbliver uændret, men afsones i forskellige afsnit. Denne mulighed findes især for korte frihedsstraffe i enkelte lande, nemlig Belgien¹⁵⁵, Spanien¹⁵⁶, Frankrig¹⁵⁷,

¹⁵¹ Det er f.eks. tilfældet i Tyskland (§ 11 i StVollzG), Belgien ("semi-détention"), Spanien, Finland (Lov om fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner af 19.12.1889/39A, Kapitel 3 paragraf 8 og Kapitel 4 paragraf 4 og 5), Frankrig ("semi-liberté", § 132-25 i straffeloven) og Italien (§ 50 i lov nr. 354 af 26/7/1975).

¹⁵² I Frankrig er dette sågar en forudsætning for ordningens anvendelse, jf. § 723-1 i strafferetsplejeloven.

¹⁵³ Det er f.eks. tilfældet i Frankrig (§ 132-25 i strafferetsplejeloven), Italien (§ 50 i lov nr. 354 af 26/7/1975) og Portugal (§ 46 i straffeloven).

¹⁵⁴ § 46 i den portugisiske straffelov.

¹⁵⁵ I Belgien - hvor der tales om "weekendarrest" - spiller denne mulighed kun en marginal rolle.

Grækenland¹⁵⁸ og Portugal¹⁵⁹. Der må sondres mellem denne ordning og den mulighed, fængselsforvaltningen har for at afbryde strafafsoningen, hvis den dømte er alvorligt syg.¹⁶⁰

I **Frankrig** kan der træffes afgørelse om opsplitning af straffuldbyrdsen ved domsafsigelsen eller under strafafsoningen. Der er tale om en forlængelse af fristen for straffuldbyrdsen (med højst 3 år). Begrundelsen kan være alvorlig sygdom, familiemæssige, arbejdsmæssige eller sociale hensyn ved fængselsstraffe på højst et år. Straffen kan ikke opsplittes i dele på under to dage.

Den dømte løslades på den fastsatte dag uledsaget og uden opsyn, som om vedkommende havde afsonet sin straf. Er den dømte underlagt et tilsyn, skal han eller hun fortsat opfylde sine forpligtelser i forbindelse hermed¹⁶¹, hvilket i første række fængselsforvaltningen fører kontrol med.

Den pågældende genindsættes i det samme fængsel, på den fastsatte dag og tid. Straffen for ikke at møde op i fængslet igen er den samme som for undvigelse¹⁶², og den pålægges af retten eller af fængselsforvaltningen.

Det er den domstol, der udmålte straffen, der har kompetencen til at træffe afgørelse om en opsplitning af straffuldbyrdsen eller om inddragelse af en sådan opsplitning. Det kan den gøre på eget initiativ eller på begæring af den dømte eller anklagemyndigheden. Afgørelsen (der kan ankes) træffes efter indstilling fra fængselsforvaltningen efter forhandlinger på et lukket retsmøde, hvor anklagemyndigheden og den dømte eller dennes advokat høres.

I **Spanien** kan der idømmes weekendarrest på 36 timer, svarende til to dages frihedsstraf. I princippet kan der højst idømmes 24 weekendarrest, undtagen i de tilfælde, hvor denne straf træder i stedet for anden frihedsstraf. Weekendarresten afsones i princippet fredag, lørdag og søndag i det fængsel, der ligger tættest på den dømte.

Den dømmende ret kan dog bestemme, at strafafsoningen skal finde sted på andre ugedage eller i andre fængsler. Hvis den dømte to gange undlader at møde op i fængslet uden gyldig grund, kan den tilsynsførende dommer beordre straffen afsonet uden afbrydelse.

I Spanien er man imidlertid i færd med at behandle et lovforslag om afskaffelse af muligheden for weekendarrest, fordi erfaringerne i de syv år, denne mulighed har fandtes, ikke har været positive. Ifølge lovforslaget skal weekendarrest erstattes med fængselsstraf, bøde, samfundstjeneste eller elektronisk overvågning, alt efter grovheden af det strafbare forhold.

I **Portugal** afsones fængselsstraffe på op til 3 måneder, der ikke skal forvandles til bøder eller anden straf uden frihedsberøvelse, i form af weekendarrest, hvis det skønnes hensigtsmæssigt. Hver weekendarrest har en varighed på mindst 36 og højst 48 timer, hvilket svarer til fem dages uafbrudt frihedsberøvelse. Der kan højst idømmes 18 weekendarrest. Helligdage, der ligger i forlængelse af en weekend, kan også bruges til afsoning af straffen.

¹⁵⁶ Arresto de fin de semana, § 37 i straffeloven.

¹⁵⁷ § 132-27 i straffeloven.

¹⁵⁸ § 63 i den græske lov om straffuldbyrdsen.

¹⁵⁹ "Prisão por dias livres", § 45 i straffeloven.

¹⁶⁰ Se f. eks. § 46 i den tyske lov om straffuldbyrdsen (StVollstrO).

¹⁶¹ § 763-7 i strafferetsplejeloven.

¹⁶² § 434-29, 3° i straffeloven.

5. ELEKTRONISK OVERVÅGNING

Ved elektronisk overvågning skal den dømte bære en sender (som oftest et elektronisk armbånd), der åbner mulighed for at kontrollere, om han eller hun befinder sig på et af myndighederne udpeget sted (som oftest bopælen) på de fastsatte tidspunkter. Den dømte må ikke forlade det sted, myndigheden har udpeget, i de fastsatte tidsrum.

Elektronisk overvågning er en relativt ny foranstaltning, der praktiseres i seks medlemsstater (Belgien, Spanien, Frankrig, Italien, Sverige og Det Forenede Kongerige). I delstaten Hessen i Tyskland, i Nederlandene, i Finland og i Portugal anvendes den som et forsøg, og i Tyskland og Danmark overvejer man for øjeblikket at indføre den på landsplan.

For lovgiveren ligger hovedmotivet bag indførelsen af denne mulighed i ønsket om at variere de måder, hvorpå en straf kan fuldbyrdes, for derigennem at mindske antallet af indsatte i fængslerne og reducere de skadelige virkninger af fængselsstraffe (social stigmatisering, tab af beskæftigelse og deraf følgende økonomiske problemer for familien, manglende kontakt med børnene og autoritetstab), gøre det lettere for den dømte at deltage i samfundslivet og derigennem reducere risikoen for gentagelser, mindske problemerne med overfyldte fængsler og opnå besparelser i omkostningerne ved fængselsophold¹⁶³.

Ordningen kan have flere forskellige funktioner, alt efter i hvilket stadium den pålægges. Den kan pålægges som hovedstraf (Italien, Sverige¹⁶⁴), og den kan træde i stedet for varetægtsfængsling (Frankrig, Italien, Portugal)¹⁶⁵. Den kan også pålægges under en prøveløsladelse (Belgien, Frankrig¹⁶⁶, Nederlandene, Sverige), under udgang (Spanien) eller ved weekendarrestordninger (Spanien). I Sverige har man siden 1. oktober 2001 kørt et pilotprojekt, hvor der kan indføres elektronisk overvågning i den sidste del (de sidste 3 måneder) af afsoningen af fængselsstraffe på mindst 2 år.

Ordningen kan anvendes for personer, der er idømt en straf på op til et bestemt antal år (Frankrig: 1 år eller mere, hvis den dømte mangler at afsone under et år, Italien: 4 år, Sverige: 3 måneder). I Belgien kan den anvendes for personer idømt straffe på ikke over tre år, hvilket kan ske allerede ved afsoningens start, og personer idømt længere straffe fra det øjeblik, hvor de opfylder betingelserne for eller er indstillet til prøveløsladelse.

Nogle kategorier af dømte er udelukket fra denne ordning - i Belgien gælder det f.eks. personer dømt for seksualforbrydelser, menneskehandel eller narkotikahandel.

I alle medlemsstater er det en forudsætning, at den dømte har givet sit udtrykkelige samtykke - i nogle lande (Frankrig) skal det ske i nærværelse af vedkommendes advokat, i andre lande skal de personer, der bor sammen med den dømte, også give deres samtykke (Belgien).

¹⁶³ I Frankrig anslås fængselsophold f.eks. at koste samfundet ca. 60 EUR om dagen, hvilket skal sammenholdes med 20-30 EUR for en dømte med udgang og 22 EUR for en dømte under elektronisk overvågning (Le Monde, 29.4.2003).

¹⁶⁴ I stedet for korte fængselsstraffe på op til tre måneder.

¹⁶⁵ Hvilket den svenske lovgivning udtrykkeligt udelukker.

¹⁶⁶ I Frankrig for en periode på højst et år.

I flere medlemsstater gælder der minimums- (Belgien: 1 måned) og maksimumperioder (Belgien: 3 måneder, Det Forenede Kongerige: 6 måneder¹⁶⁷, Skotland: 12 måneder¹⁶⁸) for elektronisk overvågning.

I flere medlemsstater (Frankrig) skal der - på den dømtes anmodning - indhentes udtalelse fra en læge om, at det ikke er skadeligt for den dømtes helbred.

I nogle tilfælde må den dømte ikke forlade det pågældende sted uden for bestemte tidsrum, f.eks. for at arbejde, følge undervisning, undergå behandling eller deltage i familielivet.

Den kompetente myndighed kan desuden underkaste den dømte forskellige prøvevilkår (Belgien, Frankrig). Den kan ændre vilkårene for den elektroniske overvågning på eget initiativ eller på den dømtes anmodning.

På den dømtes anmodning eller såfremt den dømte er blevet nægtet en ændring i overvågningen, dømmes på ny (ved betingede domme), ikke overholder de fastsatte vilkår eller bevidst unddrager sig den elektroniske overvågning (hvilke ifølge lovgivningen i visse lande, f.eks. Frankrig, sidestilles med undvigelse), kan ordningen inddrages. I så fald skal den dømte afsone reststraffen i fængsel, men den periode, hvor der blev anvendt elektronisk overvågning, regnes med i straffetiden (Frankrig).

Sanktionen for manglende overholdelse af de fastsatte vilkår, bl.a. med hensyn til, hvad den dømte bruger sin tid på, er en advarsel eller en skærpelse af vilkårene. Grovere tilsidesættelser (gentagne fravær, forsætlig ødelæggelse af armbåndet eller kontrolinstrumenterne, nye strafbare forhold ...) kan føre til, at ordningen inddrages, således at den dømte skal genindsættes i fængslet.

6. HUSARREST

Husarrest er en ordning, hvor man giver bestemte kategorier af personer en særlig behandling under hensyn til deres særlige status, således at de kan afsone deres straf i deres hjem eller et andet sted, hvor de undergår en behandling. Undtagen i Det Forenede Kongerige og Italien findes muligheden for husarrest kun i forbindelse med en form for elektronisk overvågning (se ovenfor). I Spanien blev husarrest afskaffet med ikrafttrædelsen af den nye straffelov i 1995.¹⁶⁹

I **Det Forenede Kongerige** åbner § 37 i Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000 mulighed for at pålægge en form for husarrest i et bestemt tidsrum. Det kan ske for alle lovovertrædelser med undtagelse af mord og de andre forbrydelser, der opregnes i ovennævnte lovs § 109-111.

I kendelsen ("curfew order") skal det fastsættes, hvor husarresten skal finde sted, og i hvilke tidsrum den dømte ikke må forlade dette sted. Den maksimale varighed er på 6 måneder for personer på 16 år og derover og på 3 måneder for personer under 16 år. Varigheden kan ikke være på over 12 timer om dagen og ikke under 2 timer om dagen. Der er mulighed for elektronisk overvågning under husarresten. I kendelsen om husarrest skal det angives, hvem

¹⁶⁷ "Curfew order", hvis gennemførelse til dels overdrages til private virksomheder.

¹⁶⁸ "Restriction of liberty orders".

¹⁶⁹ § 27 og 30 i straffeloven af 1973.

der har ansvaret for overvågningen af den dømte under husarresten. Denne sanktion kræver ikke den dømtes samtykke.

Dømte, der ikke overholder vilkårene for husarresten, risikerer at få pålagt en bøde på 1 000 GBP. Husarresten kan desuden ophæves, og den dømte vil kunne blive idømt en strengere straf. Samme retsfølger (ophævelse og ny dom) gælder, hvis den dømte begår en ny strafbar handling under husarrestens varighed.

Efter **italiensk ret** skal husarrest tilgodese såvel straffuldbyrdseshensynet og hensynet til samfundets interesser som hensynet til visse grundlæggende borgerlige rettigheder (som f.eks. retten til sundhed, retten og pligten til at tage vare på sine børn og deres uddannelse og retten til beskyttelse af moderskabet)¹⁷⁰. I Italien bruges husarrest både som en måde at holde en person i varetægt på i undersøgelsesfasen¹⁷¹ og til fuldbyrdelse af en straf på højst fire års fængsel eller længerevarende fængselsstraf med en reststraf på højst 4 år. I sidstnævnte tilfælde pålægges husarresten ikke ved domsafsigelsen, men under strafafsoningen. Husarrest kan anvendes over for følgende personer: a) gravide kvinder og mødre med et barn på under 10 år, der bor hos dem, b) fædre med forældremyndighed over et barn på under 10 år, der bor hos dem, når moderen er død eller ude af stand til at tage vare på sine børn, d) personer på over 60 år, der er helt eller delvis umyndiggjorte, e) unge under 21 år, når helbreds-mæssige, uddannelses-mæssige, arbejds-mæssige eller familiemæssige grunde taler herfor¹⁷². Der findes desuden særlige regler for dømte med AIDS. For nylig blev der for alle dømte - og ikke blot for de ovennævnte kategorier - indført mulighed for husarrest til afsoning af straffe - også reststraffe - på højst 2 år, når den pågældende ikke opfylder betingelserne for prøvetid, og når risikoen for, at vedkommende begår ny kriminalitet, kan udelukkes.¹⁷³

I Italien er det den tilsynsførende domstol, der skal fastsætte vilkårene for husarresten og for socialvæsenets indgreb. Den dømte må ikke forlade sit hjem eller den institution, husarresten foregår i. Dommeren kan om fornødent indskrænke den dømtes ret til at kommunikere med andre end dem, der bor sammen med eller bistår den pågældende. Kan den dømte ikke på anden vis dække sine livsvigtige behov, eller er den pågældende absolut ubemidlet, kan dommeren give ham eller hende tilladelse til at forlade husarresten i løbet af dagen i det tidsrum, der er strengt nødvendigt for at dække disse behov eller arbejde. Anklagemyndigheden eller kriminalpolitiet kan til enhver tid kontrollere, om den dømte overholder sine forpligtelser.¹⁷⁴

Ordningen kan inddrages, når den dømte ikke opholder sig på det sted, der er fastsat (i så fald foreligger der undvigelse, jf. straffelovens § 385), eller ikke opfører sig i overensstemmelse med de fastsatte vilkår og derfor ikke længere opfylder kravene for denne ordning. Ordningen kan desuden inddrages, når betingelserne for dens indrømmelse ikke længere er opfyldt, eller når straffen er bortfaldet.

¹⁷⁰ § 47ter i lov nr. 354/1975.

¹⁷¹ § 284 i strafferetsplejeloven.

¹⁷² § 47ter i lov nr. 354/1975.

¹⁷³ § 47ter (1bis) i lov nr. 354/1975.

¹⁷⁴ § 284 i strafferetsplejeloven.

BILAG II

Oversigt over og komparativ analyse af medlemsstaternes lovgivning om alternative sanktioner

1. SAMFUNDSTJENESTE

Denne straf består i en forpligtelse til at udføre ulønnet arbejde for en offentlig eller almenyttig institution eller organisation.

Under hensyn til behovet for at mindske antallet af indsatte i fængslerne og finde frem til alternative straffemuligheder henstillede Europarådet i sin resolution (76) 10 om visse straffeforanstaltninger, der kan træde i stedet for frihedsstraf, til, at der indføres samfundstjeneste *"for at yde et aktivt bidrag til den dømtes rehabilitering gennem udførelse af frivilligt arbejde"*.

Siden da er samfundstjeneste blevet indført i alle medlemsstater, og den praktiseres med et vist held i de fleste af landene.¹⁷⁵

Samfundstjeneste kan have flere funktioner, alt efter hvilket stadium afgørelsen herom træffes - den kan indgå som led i afgørelsen af, om der skal indledes strafforfølgning eller ej, som led i mægling eller tiltalefrafald (se nedenfor) eller for at undgå en straffedom (Belgien¹⁷⁶, Tyskland¹⁷⁷, Frankrig¹⁷⁸), og den kan idømmes som hovedstraf (Belgien¹⁷⁹, Frankrig, Italien¹⁸⁰, Nederlandene) eller tillægsstraf (Frankrig) eller for bestemte alvorlige lovovertrædelser (Belgien, Frankrig¹⁸¹). Samfundstjeneste kan også anvendes i stedet for hæfte¹⁸² som forvandlingsstraf for en bøde (Tyskland¹⁸³, Italien), i stedet for en bøde (Spanien, Italien, Portugal) eller weekendarrest (Spanien). Til samfundstjeneste kan der også være knyttet en betinget fængselsstraf (Belgien, Tyskland, Danmark, Frankrig, Sverige). I Grækenland kan en fængsels- eller bødestraf på den dømtes begæring delvis omdannes til samfundstjeneste.

I nogle medlemsstater kan der kun idømmes samfundstjeneste for nærmere bestemte lovovertrædelser defineret efter deres art (Danmark, Italien) eller den straf, samfundstjenesten træder i stedet for (f.eks. hæfte eller kortere fængselsstraf (Belgien), en fængselsstraf på højst seks måneder (Nederlandene) eller et år (Portugal)).

¹⁷⁵ Nogle medlemsstater (f.eks. Frankrig) har imidlertid haft vanskeligheder med at få den indført (forsinket gennemførelse, mangel på egnede arbejdspladser osv.).

¹⁷⁶ § 216ter i strafferetsplejeloven.

¹⁷⁷ §§ 153, 153a i strafferetsplejeloven

¹⁷⁸ Som led i et tiltalefrafald.

¹⁷⁹ Indført ved lov af 17.4.2002 som hovedstraf.

¹⁸⁰ For mindre lovovertrædelser, der falder ind under fredsdommerens påtalemyndighed.

¹⁸¹ Overtrædelser af færdselsloven.

¹⁸² Der er tale om fængsling af en person for at tvinge vedkommende til at betale et beløb, han eller hun skylder statskassen efter en straffedom.

¹⁸³ I Tyskland overvejer man for øjeblikket at udvide samfundstjenestens anvendelsesområde som led i en reform af straffesystemet – samfundstjeneste vil i så fald blive den primære forvandlingsstraf for bøder (i stedet for hæfte).

I samtlige medlemsstater kræver lovgivningen, at den pågældende har givet samtykke under en eller anden form. Også flere internationale tekster indeholder bestemmelse om, at den pågældende skal give sit samtykke, bl.a. artikel 4 i den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, hvori det hedder, at *"ingen må pålægges at udføre tvangs- eller pligtarbejde"*. I artikel 5 i EU's charter om grundlæggende rettigheder hedder det i øvrigt også, at *"ingen må pålægges at udføre tvangs- eller pligtarbejde"*.

Hvor mange timer der skal arbejdes efter en dom om samfundstjeneste, varierer fra 20 til 300 timer (Belgien¹⁸⁴), fra 20 til 200 timer (Finland), fra 30 til 240 timer (Danmark), fra 40 til 240 timer (Frankrig, Sverige, Det Forenede Kongerige¹⁸⁵) og fra 36 til 380 timer (Portugal). I tilfælde af tiltalefrafald (for at undgå en straffedom) er den maksimale varighed lavere (60 timer i Frankrig).

Samfundstjenesten skal normalt udføres inden for en bestemt frist (f. eks. 12 måneder i Det Forenede Kongerige, 18 måneder i Frankrig, undtagen i tilfælde af tiltalefrafald, hvor fristen er på 6 måneder).

Det arbejde, der skal udføres, har traditionelt bestået i vedligeholdelse, rengøring, istandsættelse i offentlige institutioner eller forvaltninger.

Når samfundstjeneste er idømt som hovedstraf, vil den dømte kunne retsforfølges, hvis han eller hun søger at slippe udenom, og f.eks. i Frankrig er manglende udførelse af samfundstjeneste en lovovertrædelse, som der er lovgivet om.¹⁸⁶ Er der tale om en betinget dom med en prøvetid, vil den kunne gøres ubetinget. Hvis den dømte i dette tilfælde allerede har udført en del af samfundstjenesten, vil fængselsstraffen ifølge lovgivningen i nogle medlemsstater (f. eks. Portugal) kunne blive nedsat tilsvarende.

2. MÆGLING

Der findes faste procedurer for mægling i straffesager, hvor både offeret og gerningsmanden medvirker, og som tager sigte på ved hjælp af en kompetent mægler at forhandle sig frem til en løsning på den konflikt, som lovovertrædelsen har forårsaget.¹⁸⁷ Formålet er at sikre, at den forvoldte skade oprettes, at løse de problemer, lovovertrædelsen har forårsaget, og at bidrage til rehabilitering af gerningsmanden. Desuden tager mægling sigte på en varig ændring af parternes adfærd for at undgå gentagelser.

Offeret får mulighed for efter eget ønske at mødes med gerningsmanden og søge at få den pågældende til at forstå konsekvenserne af hans eller hendes handlinger og påtage sig ansvaret

¹⁸⁴ Grænsen er sat til 45 timer.

¹⁸⁵ Strafferammen er på 240 timer ved "community punishment order". Er der tale om en "community punishment and rehabilitation order", er den på 100 timer.

¹⁸⁶ I Frankrig vil den pågældende kunne idømmes fængselsstraf eller bøde eller ny samfundstjeneste.

¹⁸⁷ I artikel 1, litra e), i Rådets rammeafgørelse af 15.3.2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager defineres mægling i straffesager som *"forsøg på, før eller under straffesagen, at finde en mindelig løsning mellem offeret og gerningsmanden, ved en kompetent persons mellemkomst"*. I Europarådets rekommandation nr. R(99) 19 om mægling i straffesager, der blev vedtaget af Ministerkomiteen den 15.9.1999, defineres mægling i straffesager som *"enhver procedure, der giver offeret og gerningsmanden mulighed for, såfremt de frit har givet samtykke hertil, aktivt at medvirke til at løse de problemer, som lovovertrædelsen har forårsaget, med hjælp fra en uafhængig tredjemand (mægler)"*.

for den skade, der er forvoldt, og formålet er at give de to parter mulighed for at aftale, hvordan denne skade kan oprettes.

Mægling i snæver forstand adskiller sig fra de andre former for aftaler eller ordninger mellem anklagemyndigheden og lovovertræderen, der kan føre til, at en straffesag bortfalder, som f. eks. de former for tiltalefrafald ("composition pénale" og "transaction pénale"), der findes i fransk ret, i og med at sidstnævnte ikke åbner mulighed for offerets aktive medvirken til at søge at nå frem til en forhandlingsløsning.

Mægling i straffesager indgår som led i de alternativer til det traditionelle straffesystem, der kendes under det engelske begreb "restorative justice", hvor det overordnede formål er at genoprette det ødelagte forhold mellem offeret, samfundet og gerningsmanden, såvel på det materielle som på det immaterielle plan. I EU støttes tiltag på dette område af en række ikke-statslige organisationer, hvoraf nogle har modtaget tilskud fra GROTIUS- eller AGIS-programmet.

Belgien fremlagde i juni 2002 et formelt "initiativ med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om oprettelse af et europæisk net af nationale kontaktpunkter vedrørende genoprettende retfærdighed".¹⁸⁸ Dette europæiske net skulle bidrage til at udvikle, støtte og fremme de forskellige aspekter af "restorative justice" i medlemsstaterne og på EU-plan. Initiativet er ikke blevet drøftet i Rådet.

Hvad angår gældende lovgivning på EU-plan, indeholder artikel 10 i Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager¹⁸⁹ bestemmelse om, at hver medlemsstat skal søge at fremme mægling i straffesager, hvor den anser denne fremgangsmåde for hensigtsmæssig. Medlemsstaterne skal desuden sikre, at der kan tages højde for en eventuel aftale, der måtte blive indgået mellem offeret og gerningsmanden i forbindelse med en sådan mægling i straffesager. Fristen for gennemførelse af denne bestemmelse er imidlertid først den 22. marts 2006 (jf. artikel 17 i ovennævnte rammeafgørelse).

Tyskland, Østrig, Belgien, Finland, Frankrig, Luxembourg, Sverige og Det Forenede Kongerige har vedtaget en ret detaljeret lovgivning om mægling i straffesager. I Danmark, Spanien, Irland, Nederlandene og Portugal har der været flere pilotforsøg.

I flere medlemsstater findes der særlige regler om mægling i sager om ungdomskriminalitet. De er ofte blevet vedtaget forud for dem, der drejer sig om sager med voksne.

Mægling kan foregå på forskellige stadier i sagen – der kan være tale om det stadium, hvor det afgøres, om der skal rejses sag eller ej for at undgå en domfældelse (Østrig¹⁹⁰, Belgien¹⁹¹, Tyskland¹⁹², Frankrig¹⁹³), det kan indgå som en del af dommen (f.eks. i Tyskland¹⁹⁴ og Det Forenede Kongerige¹⁹⁵) eller først foregå i straffuldbyrdelesfasen (f. eks. i Belgien¹⁹⁶).

¹⁸⁸ EFT C 242 af 8.10.2002, s.20.

¹⁸⁹ EFT L 82 af 22.3.2001, s.1.

¹⁹⁰ § 90a i strafferetsplejeloven.

¹⁹¹ § 216ter i strafferetsplejeloven og arrêté royal af 24.10.1994.

¹⁹² §§ 153, 153a i strafferetsplejeloven (StPO).

¹⁹³ Som led i et tiltalefrafald, § 41-2 i strafferetsplejeloven.

¹⁹⁴ § 46a i straffeloven, § 155a i strafferetsplejeloven.

¹⁹⁵ "Compensation order", jf. § 130-134 i Powers of Criminal Courts (Sentencing)Act.

I **Tyskland** blev mægling indført i 1994 ved indføjelser af § 46a i den tyske straffelov som en "tredje vej" i det tyske straffesystem, ved siden af hovedstraffene (frihedsstraffe og bøder) og opdragelses- og sikringsforanstaltningerne. Ifølge denne paragraf kan domstolene lempe en straf – med de satser, der er fastsat i straffelovens § 49 - eller helt frafalde straf, når den straf, der kan idømmes, ikke overstiger et års fængsel eller dagbøder på 360 dagssatser, hvis lovovertræderen a) har underkastet sig en mægling ("Täter-Opfer-Ausgleich") og helt eller for størstepartens vedkommende har oprettet den skade, han har forvoldt, eller gjort et seriøst forsøg på at oprette den, eller b) har oprettet hele eller hovedparten af den skade, han har forvoldt, forudsat at dette kræver en væsentlig personlig indsats fra lovovertræderens side. I de to varianter skal oprettelsen omfatte andet og mere end blot skadeserstatning og kræver gerningsmandens aktive medvirken.

I **Østrig** sondres der i lovgivningen om mægling mellem to ordninger, alt efter den strafbare handlingens grovhed:

a. Handlinger, der i princippet medfører bødestraf eller frihedsstraf på højst tre år, straffes ikke¹⁹⁷ hvis a) gerningsmanden ikke har gjort sig skyld i nogen større forseelse, b) handlingen ikke har haft skadelige eller kun ubetydeligt skadelige virkninger, eller gerningsmanden har oprettet eller ydet erstatning for virkningerne af sin handling eller gjort et seriøst forsøg herpå, og c) det ikke er nødvendigt at straffe for at forebygge, at vedkommende begår andre lovovertrædelser.¹⁹⁸

b. For handlinger, der straffes med frihedsstraf på højst fem år, hvor gerningsmanden ikke har gjort sig skyld i nogen alvorlig forseelse og ikke har forårsaget nogens død, skal anklagemyndigheden frafalde sagen, hvis det efter mægling ("aussergerichtlicher Tatausgleich"), betaling af en bøde, udførelse af samfundstjeneste eller en prøvetid med visse vilkår viser sig, at det ikke er nødvendigt at idømme nogen anden straf for at forhindre den pågældende i at begå ny kriminalitet.¹⁹⁹ I henhold til den østrigske strafferetsplejelovs § 90g indebærer mæglingen, at gerningsmanden erkender sin skyld, indvilliger i at granske årsagerne, yder opretning eller anden form for compensation for skadevirkningerne og eventuelt afgiver løfte om fremover at afholde sig fra den adfærd, der lå til grund for lovovertrædelsen. Mægling forudsætter offerets samtykke, medmindre vedkommende ikke har god grund til at afvise mægling. Det centrale element er, at offeret og gerningsmanden mødes på et mæglingssmøde. Denne samtale tilrettelægges af en uafhængig mægler. Resultaterne heraf nedfældes i en aftale, som mægleren overgiver til anklagemyndigheden, og hvis gennemførelse mægleren fører kontrol med. Hvis gerningsmanden opfylder alle betingelserne, henlægges straffesagen, i modsat fald går sagen sin gang, hvilket eventuelt kan munde ud i en domfældelse.

I **Belgien** kan den offentlige anklager i henhold til straffelovens § 216ter indkalde en lovovertræder, der ikke skønnes at burde straffes med frihedsstraf på to år eller derover, opfordre vedkommende til at erstatte eller oprette den skade, der er forvoldt, og bevise, at oprettelse har fundet sted. Gerningsmanden og offeret kan lade sig bistå af en advokat. Den offentlige anklager bistås i de forskellige mæglingsfaser og især den konkrete gennemførelse af mæglingen af såkaldte "conseillers et assistants en médiation" (konflikttrådgivere) fra

¹⁹⁶ Via en "konflikttrådgiver" i hvert fængsel.

¹⁹⁷ "... so ist die Tat nicht strafbar, wenn ...".

¹⁹⁸ § 42 i den østrigske straffelov.

¹⁹⁹ § 90a i den østrigske strafferetsplejelov ("Diversion").

justitsministeriet. Disse rådgivere arbejder nært sammen med den offentlige anklager, som fører tilsyn med deres virksomhed. De nærmere regler for mægling i straffesager er fastlagt i en arrêté royal²⁰⁰. Mæglingsresultaterne nedfældes i en protokol. Når gerningsmanden har opfyldt alle de betingelser, han skal opfylde, frafaldes tiltalen.

I **Frankrig** åbner § 41-1, nr. 5, i strafferetsplejeloven mulighed for, at den offentlige anklager for mindre forseelser ("délits" og "contraventions") iværksætter mægling med offerets og gerningsmandens samtykke, før der træffes afgørelse om, hvorvidt der skal rejses tiltale, hvis han skønner, at dette kan sikre, at den skade, offeret er blevet tilføjet, oprettes, at virkningerne af den strafbare handling bringes til ophør, eller at gerningsmanden kan rehabiliteres.

Mægling kan kun ske efter indstilling fra den offentlige anklager. Konfliktens parter kan ikke direkte henvende sig til mægleren. Mægling bevirker, at forældelsesfristen afbrydes. Ved iværksættelse af mægling skal anklageren henvende sig til et mæglingscenter eller en uafhængig mægler.²⁰¹ Fremgangsmåden for udnævnelse og autorisation af mæglere er fastlagt i § R. 15-33-30 i strafferetsplejeloven. Mægling er fakultativ for de implicerede parter. Såvel offerets som gerningsmandens interesser skal tilgodeses, og de kan lade sig bistå eller rådgive af en advokat efter eget ønske. Hvilken type handlinger der kan gøres til genstand for mægling, bestemmes alene af anklagemyndigheden. Der kan være tale om mindre alvorlige voldshandlinger, tyverier, mindre grove former for bedrageri, manglende betaling af underholdsbidrag, vanrøgt, hærværk, trusler, injurier, flugt fra ulykkessted, brug af narkotika osv. Denne mægling er gratis for parterne. Skader kan oprettes på forskellig måde, det kan ske økonomisk, materielt eller symbolsk.

Mæglingen foregår normalt således: Efter indstilling fra den offentlige anklager træder et mæglingscenter eller en mægler til og

- indkalder sagens parter skriftligt
- mødes med parterne hver for sig eller sammen, forklarer dem mæglingens formål og indhenter deres samtykke i at deltage i mæglingen, såfremt anklagemyndigheden ikke har gjort det
- tilrettelægger mæglingsmødet, hvor alle sagens parter konfronteres med hinanden med det formål at bringe dem på talefod, skabe en dialog og finde en løsning på konflikten
- nedfælder en eventuel aftale
- giver den offentlige anklager skriftlig meddelelse om mæglingsresultatet ved afslutningen af mæglingsforløbet, der kan have den af anklageren fastsatte varighed.

Den offentlige anklager efterprøver, om betingelserne for sagens henlæggelse (genoprettelse af skaden, erstatning) er opfyldt. Det er anklageren, der træffer afgørelsen om, hvorvidt tiltale skal frafaldes, eller der skal rejses sag. Hvis anklageren frafalder tiltalen efter mæglingen, skal offeret underrettes herom.

²⁰⁰ Arrêté royal af 24.10.1994 om gennemførelse af mægling i straffesager.

²⁰¹ Siden oprettelsen i 1990 af såkaldte "Maisons de Justice et du Droit" er mægling i stigende omfang foregået i disse centre. De er underlagt retspræsidenten for "tribunal de grande instance" og statsadvokaten.

3. TILTALEFRAFALD²⁰²

Tiltalefrafald er en procedure, hvorved straffesager kan afgøres efter fælles overenskomst mellem anklagemyndigheden, som udøver den offentlige påtaleret, og den sigtede, uden at der gennemføres nogen retssag i snæver forstand. Når en sag bilægges på den måde, foregår der ingen forhandlinger mellem lovovertræderen og anklagemyndigheden vedrørende udmålingen af straffen. Gennem anklagemyndigheden fremsætter de statslige myndigheder et tilbud, som lovovertræderen kan acceptere eller afslå. Der er ikke tale om, at den sigtede og anklagemyndigheden forhandler en aftale på plads. Det vil være forkert at betegne tiltalefrafald som en aftale, for der er tale om pålæggelse af en sanktion, der – selv om den er mild og accepteres af modparten – dog er en straf, som opfylder alle de funktioner, en straf har.

Som det er fremgået, findes der i mange af medlemsstaterne under betegnelsen tiltalefrafald el. lign. ordninger, hvorved anklagemyndigheden med hjemmel i loven og i nogle retssystemer uden nogen retsafgørelse giver afkald på at føre straffesag mod en person, efter at denne har betalt et beløb til det offentlige eller opfyldt andre vilkår.

Denne form for strafferetspleje anvendes imidlertid ikke på alle overtrædelser. Den er udtryk for en retshåndhævelse, der tager sigte på en bestemt type af handlinger, som samfundet ser mildere på, og som det derfor ikke er nødvendigt at iværksætte hele statens strafferetlige apparat for at bekæmpe og følgelig heller ikke kræver anvendelse af alle retsplejesystemets processuelle garantier med medvirken af en dommer.

Ordnningen giver den tiltalte mulighed for - uden at skulle igennem en retssag - udtrykkeligt eller stiltiende at erkende sin skyld og sone den ved at opfylde de forpligtelser, han har aftalt med anklagemyndigheden, inden for den af lovgiver fastsatte frist. Disse vilkår vil under alle omstændigheder være mindre byrdefulde, end hvis der ikke indgås en aftale og den strafferetlige forfølgning gennemføres på normal vis. Til gengæld frafalder de offentlige myndigheder tiltalen, hvorefter der ikke længere er adgang til strafforfølgning.

Efter **tysk ret**²⁰³ kan anklagemyndigheden beslutte at indstille en straffesag, hvis tiltalte indvilliger heri og opfylder anklagemyndighedens betingelser herfor. Dette kræver normalt en godkendelse fra den kompetente ret, men ikke, hvis der er tale om mindre alvorlige overtrædelser, der kan straffes med en sanktion, som ikke er højere end den i straffeloven fastsatte minimumsstraf. Hvis tiltalte erklærer sig indforstået, fastsætter anklagemyndigheden en frist for opfyldelsen af det aftalte. Når den pågældende har opfyldt betingelserne, er hans ansvar endeligt bortfaldet, og "overtrædelser kan ikke påtales som en forseelse" ²⁰⁴

I **Østrig**²⁰⁵ findes en såkaldt "Diversionsverfahren", som gør det muligt for anklagemyndigheden (eller forundersøgelsesdommeren) at afstå fra strafforfølgning mod, at tiltalte betaler et vist beløb eller udfører samfundstjeneste, eller mod, at der fastsættes en

²⁰² Bortset fra oplysningerne om Belgien og Frankrig er dette afsnit om tiltalefrafald i alt væsentligt taget fra præmis 61 ff. i generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse af 19.9.2002 i de forenede sager C-187/01 og C-385/01.

²⁰³ § 153a i strafferetsplejeloven. Se også *Brügge*-dommen af 11.2.2003 i sag C-385/01.

²⁰⁴ § 153a, op cit., stk. 1. Den tyske straffelov sonderer mellem "Vergehen" og "Verbrechen". Enhver lovovertrædelse, der kan straffes med frihedsstraf på et år eller derover, klassificeres som en "Verbrechen". Alle andre lovovertrædelser, hvor strafferammen er kortere, er "Vergehen".

²⁰⁵ § 90a-90m i strafferetsplejeloven.

prøvetid eller gennemføres strafferetlig mægling (udenretsligt). Når den tiltalte har opfyldt de pågældende forpligtelser, ophører adgangen til strafforfølgning endeligt.²⁰⁶

I **Belgien** har anklagemyndigheden to muligheder, nemlig tiltalefrafald og mægling (se ovenfor), jf. strafferetsplejelovens § 216a og 216b, idet anklagemyndigheden kan indstille en straffesag endeligt, hvis den tiltalte opfylder visse vilkår. I henhold til § 216 bis kan den offentlige anklager for lovovertrædelser, der straffes med enten bøde eller en fængselsstraf på ikke over fem år, nøjes med at kræve en bøde betalt eller en bøde med konfiskation. Den skade, der eventuelt måtte være forvoldt, skal være fuldt oprettet, før tiltalefrafald kan komme på tale. Det kan dog også ske, hvis gerningsmanden skriftligt har erkendt sit civilretlige ansvar for den skadevoldende handling og fremlagt bevis for at have ydet erstatning for den ikke anfægtede del af skaden. Under alle omstændigheder kan offeret gøre sine rettigheder gældende ved den kompetente domstol. I så fald udgør gerningsmandens accept af vilkårene for tiltalefrafaldet en uafviselig formodning for hans skyld (§ 216 bis, stk. 4).

I **fransk ret** kan den offentlige anklager i henhold til strafferetsplejelovens § 41-2 om "composition pénale", så længe sagen ikke er påbegyndt, tilbyde tiltalefrafald, når den tiltalte - som skal være en myndig person - erkender at have begået en eller flere lovovertrædelser, der kan straffes med højst tre års fængsel. Til gengæld skal den tiltalte 1) betale en bøde til statskassen, der ikke kan overstige 3750 EUR eller halvdelen af den maksimumbøde, han kan idømmes, 2) til staten udlevere den genstand, der blev brugt eller skulle bruges til at begå den strafbare handling med, eller som er handlingens udbytte, 3) aflevere sit førerbevis for en periode på højst seks måneder eller sit jagttegn for en periode på højst fire måneder, 4) udføre samfundstjeneste i højst 60 timer inden for en frist på højst seks måneder, 5) gennemgå et uddannelseskursus på et hospital, en social institution el. lign. af højst tre måneders varighed og inden for en frist på højst 18 måneder.

I sager, hvor offeret er kendt, skal anklageren foreslå gerningsmanden at oprette den skade, han har forvoldt (hvis han endnu ikke har gjort det) inden for en frist på højst seks måneder. Offeret skal underrettes om dette forslag. Forslaget kan fremsættes over for gerningsmanden i et "maison de justice et du droit". Den pågældende skal oplyses om, at han har ret til at lade sig bistå af en advokat, før han giver sit samtykke til anklagerens forslag. Aftalen herom nedfældes i en protokol, hvoraf gerningsmanden får udleveret en kopi.

Har gerningsmanden indvilliget i anklagerens forslag, forelægger anklageren forslaget for retspræsidenten til godkendelse. Gerningsmanden og det eventuelle offer skal underrettes herom. Retspræsidenten kan høre gerningsmanden og offeret, eventuelt under deres advokaters tilstedeværelse. Afsiger retspræsidenten kendelse om godkendelse af forslaget, træder aftalen i kraft. Hvis gerningsmanden ikke accepterer forslaget, går sagen sin gang indtil den eventuelle domfældelse. Forældelsesfristen suspenderes fra den dag, hvor anklageren foreslår tiltalefrafald, og indtil den dag, hvor fristen for aftalens gennemførelse udløber. Frafaldes tiltalen, er strafforfølgning endeligt indstillet.

I **Danmark**²⁰⁷ findes der en bestemmelse om, at anklagemyndigheden i sager om lovovertrædelser, der ikke skønnes at ville medføre højere straf end bøde, kan foreslå sigtede, at sagen afgøres uden retssag, hvis sigtede erklærer sig skyldig i overtrædelser og erklærer sig rede til inden for en nærmere angiven frist at betale en bøde. Hvis et sådant forslag ikke

²⁰⁶ § 90c, stk. 5, § 90d, stk. 5, § 90f, stk. 4, og § 90g, stk. 1, i strafferetsplejeloven.

²⁰⁷ § 924 i strafferetsplejeloven.

forkastes af den overordnede anklagemyndighed inden for den fastsatte frist på to måneder, anses afgørelsen om at indstille strafforfølgningen for endelig.

I det **spanske retssystem**²⁰⁸ kan tiltalte acceptere anklagemyndighedens strafpåstand, hvorefter retten afsiger dom i henhold til den redegørelse for sagens omstændigheder, som begge parter har godkendt.

I **finsk ret**²⁰⁹ kender man ikke til tiltalefrafald i egentlig forstand, men der findes procedurer med karakter af tiltalefrafald, som kan føre til, at strafforfølgningen indstilles. Der er tale om en forenklet procedure vedrørende forseelser, som giver anklagemyndigheden mulighed for at pålægge en bøde uden medvirken af en retsinstans. En sådan afgørelse er endelig og retskraftig.

I **Irland**²¹⁰ findes der bestemmelser, som tager sigte på at undgå strafferetlig forfølgning af forskellige årsager. Et eksempel herpå er betaling af en bøde, hvorved sagen afsluttes.

I **italiensk ret** er der som hovedregel ikke mulighed for hverken tiltalefrafald eller mægling i straffesager (undtagen i sager om overtrædelser begået af mindreårige), men der findes en særlig procedure, som kaldes "patteggiamento"²¹¹. Der er tale om en særlig procedure, som forudsætter, at der indgås aftale om både proceduren og straffen, hvis varighed ikke må overstige to år. Straffen kan gøres betinget, og hvis den straffede person opfylder de fastsatte betingelser, bortfalder straffen efter fem år. Både anklagemyndigheden og den tiltalte kan indlede patteggiamento-proceduren. Afgørelsen skal under alle omstændigheder godkendes af en domstol.

I **Luxembourg** er der ved lov af 6. maj 1999 indsat et stk. 5 i strafferetsplejelovens § 24, og i henhold hertil kan anklagemyndigheden, inden der indledes strafforfølgning i en sag, foretage mægling, som kan føre til en afgørelse om enten at fortsætte sagen eller lade adgangen til strafforfølgning bortfalde

I **Nederlandene** findes der ligeledes en procedure med tiltalefrafald ("transactie")²¹², som er reguleret ved § 74 ff. i den nederlandske straffelov. Adgangen til strafforfølgning ophører, når den tiltalte har opfyldt de af anklagemyndigheden fastsatte vilkår. Denne virkning fremgår udtrykkeligt af artikel 74, stk. 1.

I **Portugal**²¹³ kan en procedure suspenderes midlertidigt. Gennem denne ordning kan anklagemyndigheden indstille strafforfølgningen ved at pålægge den sigtede visse forpligtelser i en bestemt periode. Beslutningen skal tiltrædes af den sigtede og i givet fald af dennes advokat og godkendes af forundersøgelingsdommeren. Når den sigtede har opfyldt de aftalte forpligtelser, hæves sagen, og den kan herefter ikke genoptages.

I **Det Forenede Kongerige** findes der i engelsk ret en procedure med tiltalefrafald i forbindelse med færdselsforseelser. Det såkaldte "fixed penalty notice" (bødeforlæg) gør det

²⁰⁸ § 655, § 791, stk. 3, og § 793, stk. 3, i strafferetsplejeloven.

²⁰⁹ Strafferetsplejeloven af 26.7.1993/692.

²¹⁰ Road Traffic Acts, 1961-1995, Litter Pollution Act, 1997, s. 28.

²¹¹ § 444-448 i strafferetsplejeloven.

²¹² Se tillige *Brügge*-dommen af 11. februar 2003 i sag C-385/01.

²¹³ § 281 og 282 i strafferetsplejeloven og de særlige regler om "processo sumarissimo" i § 392-398. § 282, stk. 3, i strafferetsplejeloven.

muligt at undgå strafferetlig forfølgning mod betaling af en bøde og påtegning af "strafpunkt" på kørekortet. Når vilkårene er opfyldt, ophører adgangen til strafforfølgning ²¹⁴. Det bemærkes, at Lord Justice Auld har slået til lyd for at udvide anvendelsen af procedurer med tiltalefrafald²¹⁵, og at den britiske regering i juli i år udsendte en hvidbog, som var udarbejdet på grundlag af hans forslag. I henhold til skotsk ret²¹⁶ kan anklagemyndigheden fremsætte et betinget tilbud (37) ("conditional offer") til den tiltalte med henblik på at undgå en straffesag i forbindelse med overtrædelser, som kan pådømmes af District Courts. Hvis den tiltalte accepterer tilbuddet, skal han betale en bøde, hvorefter adgangen til strafferetlig forfølgning ophører.²¹⁷

Endelig findes der i **Sverige**²¹⁸ en straffeprocedure uden medvirken af en retsinstans ("strafföreläggande"), som anvendes ved mindre alvorlige overtrædelser som f.eks. spirituskørsel og tyveri. Hvis tiltalte accepterer anklagemyndighedens beslutning (og eventuelle ofre er enige heri), får pålæggelsen af sanktionen retskraft.

²¹⁴ § 52 (1) i Road Traffic Offenders Act af 1988.

²¹⁵ "A Review of the Criminal Courts of England and Wales".

²¹⁶ § 302 i den skotske strafferetsplejelov af 1995.

²¹⁷ § 302, stk. 6, op cit..

²¹⁸ § 48, stk. 4, i Rättegångsbalk af 1942.

BILAG III

Oversigt over og komparativ analyse af medlemsstaternes lovgivning om fuldbyrdelse af straffe

For frihedsstraffes vedkommende må der ved strafidømmelsen og straffuldbyrdelsen bestandigt tages hensyn til nødvendigheden af at sikre en passende balance mellem de straffende myndigheders krav om, at den idømte straf fuldbyrdes, og ikke alene de dømtes, men hele samfundets interesse i, at det sker på en måde, der bedst muligt tilgodeser målet om reintegration i samfundet.

Med hensyn til **udgang, elektronisk overvågning og opsplitting af straffuldbyrdelsen ("weekendarrest")** bemærkes, at disse straffe i nogle medlemsstater ikke blot kan pålægges fra starten af den dømmende ret, men også siden hen af den myndighed, der har ansvaret for straffuldbyrdelsen. Med hensyn til disse foranstaltninger henvises derfor til **bilag 1**.

1. SUSPENSION AF STRAFFEN

Suspension af straffuldbyrdelsen – der ikke må forveksles med en betinget straf, der idømmes ved dommens afsigelse – kan kun ske, efter at straffuldbyrdelsen er påbegyndt. Denne foranstaltning findes kun i få medlemsstater, bl.a. Frankrig og Italien.

I henhold til den franske retsplejelovs § 720-1 kan en fængselsstraf suspenderes i ikke over tre år, når den dømte kun mangler at afsone højst et år, og når vægtige lægelige, familiemæssige, arbejdsmæssige eller social grunde taler herfor. Beslutningen herom træffes af den tilsynsførende dommer eller af straffedomstolen, alt efter om suspensionsperioden overstiger tre måneder eller ej.

Den italienske straffelov åbner adgang til suspension af straffuldbyrdelsen i to forskellige tilfælde. I det ene tilfælde er det obligatorisk (jf. § 146 i den italienske straffelov), i det andet er det fakultativt (§ 147). Det er den tilsynsførende domstol, der træffer afgørelsen herom. I begge de to tilfælde, hvor strafafsoningen kan udsættes, tales der i loven om hensyn til graviditet og moderskab, helbredsmæssige hensyn, hensyn til AIDS-ramtes værdighed og hensyn til alle de indsatte sundhed. Eftersom de betingelser, der gælder for at få strafafsoningen udsat, stort set er de samme som for husarrest, er der tendens til sammenfald mellem anvendelsesområderne for de to foranstaltninger.

2. UDGANG

Denne ordning, som er detaljeret beskrevet i bilag 1, punkt 3, kan ikke alene iværksættes ved selve domsafsigelsen, men undertiden også senere²¹⁹ af den myndighed, der har ansvaret for straffuldbyrdelsen.

²¹⁹ Det er bl.a. tilfældet i Frankrig.

3. FØRTIDIG LØSLADELSE

Ved førtidig løsladelse forstås, at den dømte løslades, før hele fængselsstraffen er afsonet. Det kan kun ske under straffuldbyrdsen.²²⁰ Begrebet findes i alle medlemsstaternes lovgivning, men fungerer forskelligt og betegnes også²²¹ forskelligt fra den ene medlemsstat til den anden. I mange medlemsstater tales der om "betinget løsladelse" eller "prøveløsladelse", hvor hovedvægten lægges på det mest karakteristiske træk (nemlig at løsladelsen kun gælder, hvis vedkommende opfører sig ordentligt i prøvetiden), men der findes også ubetingede former for løsladelse (Nederlandene, Det Forenede Kongerige).

I alle medlemsstaternes straffesystemer forudsætter en førtidig løsladelse, at et nærmere fastsat "mindstemål" af straffen er afsonet. Dette "mindstemål" udtrykkes i nogle medlemsstater i procent af den idømte straf og/eller absolut, i måneder eller år. For livsvarige fængselsstraffe gælder der særlige regler.

For tidsbegrænsede straffe varierer den straf, som en dømt mindst skal have afsonet for at kunne løslades før tid, mellem en tredjedel (Belgien) og tre fjerdedele (Spanien) af den straf, vedkommende er blevet idømt, og maksimumstiden (navnlig i tilfælde af recidiv) varierer mellem to tredjedele og fem sjettedele (Portugal)²²². Det kan dog konstateres, at det i de fleste medlemsstater kræves, at halvdelen af straffen er afsonet, og at maksimumstiden – navnlig i tilfælde af recidiv – normalt ligger på to tredjedele.

I absolutte termer varierer minimumstiden mellem 1 måned (Sverige), 2 måneder (Tyskland), 3 måneder (Belgien) og 6 måneder (Belgien, Tyskland, Nederlandene, Portugal).

For livsvarige frihedsstraffe varierer den tid, den dømte mindst skal have afsonet for at kunne løslades før tid, mellem 10 (Belgien) og 26 år (Italien). I de fleste medlemsstater er der tale om 15 år.

I nogle medlemsstater kan en dømt kun løslades før tid, hvis reststraffen er af en vis varighed – højst 2 år (Tyskland²²³) eller 4 år (Frankrig). I andre lande (f.eks. Portugal) afhænger det af den idømte straf. Reststraffen skal være på halvdelen, hvis den idømte straf er på under 5 år, og to tredjedele, hvis den idømte straf er på over 5 år.

I medlemsstaternes lovgivninger stilles forskellige betingelser, som skal være opfyldt, for at en dømt kan løslades før tid. Som eksempel kan nævnes følgende:

- den dømte skal give sit samtykke (Belgien, Tyskland, Frankrig, Grækenland, Luxembourg, Portugal)
- den dømte skal have gjort en "seriøs indsats for at genindpasse sig i samfundet" (Frankrig)

²²⁰ Førtidig løsladelse adskiller sig derved fra betingede straffe, der kun kan pålægges ved dom.

²²¹ I tysk ret tales der om "Aussetzung des Strafrestes" (udsættelse af reststraffen), jf. straffelovens § 57. I belgisk ret sondres der mellem "prøveløsladelse" og "foreløbig løsladelse". Sidstnævnte er ikke hjemlet i nogen lov, men foregår på grundlag af cirkulærer fra ministeriet. Ved "foreløbig løsladelse" er betingelserne mildere end ved prøveløsladelse, idet f.eks. alle dømte, hvis samlede straf ikke overstiger tre år, kan løslades efter at have afsonet en tredjedel, også i tilfælde af recidiv.

²²² Der er tale om et særligt tilfælde, hvor kun tidens gang er afgørende, § 61, stk. 5, i den portugisiske strafferetsplejelov.

²²³ Gælder kun, hvis den dømte ønsker at blive løsladt efter afsoning af halvdelen af straffen.

- den dømte skal før løsladelsen være anbragt under "mildere afsoningsforhold" (Spanien, Frankrig) og f.eks. på tilfredsstillende vis have gennemgået en periode med udgangstilladelse, anbringelse uden for fængslet osv.
- den dømte skal overdrage fængselsvæsenet alle eller en del af sine bankkonti (Frankrig)
- den dømte skal gå ind i militæret eller tilmelde sig et uddannelseskursus ved forsvaret (Frankrig)
- hvis der er tale om en udlænding, skal vedkommende udvises fra landet (Frankrig)
- betinget løsladelse er udelukket under sikkerhedsforvaring
- eventuelle ofre skal være sikret erstatning²²⁴
- der findes gunstigere regler for dømte, der er over 70 år eller meget syge (Spanien, Grækenland), eller som har forældremyndighed over et barn på under 10 år, der normalt bor hos vedkommende (Frankrig)
- den dømte må ikke frembyde nogen fare for offentligheden (Tyskland), eller der må ikke være nogen "faktorer, der tyder på en alvorlig risiko for samfundet" (Belgien). Denne betingelse vurderes under hensyn til følgende kriterier: mulighederne for den dømtes rehabilitering (Belgien), den dømtes personlighed (Belgien, Tyskland), den dømtes adfærd under fængselsopholdet (Belgien, Spanien, Finland, Grækenland, Italien), risikoen for, at vedkommende begår nye lovovertrædelser (Belgien, Tyskland), den dømtes holdning over for ofrene (Belgien), lovovertrædelsens grovhed (Tyskland).

I de fleste medlemsstater sker løsladelsen på prøve, idet den dømte i en prøvetid skal afholde sig fra enhver overtrædelse af loven, hvis vedkommende ikke vil risikere, at løsladelsesbeslutningen tilbagekaldes. I to medlemsstater (Nederlandene og Det Forenede Kongerige) kan der dog ske førtidig løsladelse uden prøvetid.

I de fleste medlemsstater afhænger prøvetiden af varigheden af den dømtes reststraf på løsladelsestidspunktet (f.eks. Belgien, Tyskland, Spanien, Finland, Grækenland²²⁵, Sverige), den kan ikke være på under 1 år (Sverige) eller i Belgien under 2 år eller 5 år for de længste straffe (mere end 5 års fængsel), og maksimumgrænsen er på 3 år (Finland) eller 10 år (Belgien). For livstidsstraffe er prøvetiden på 5 år i Tyskland, Italien og Portugal.

Til førtidig løsladelse er der normalt knyttet forskellige forbud eller påbud, som f.eks. forbud mod at udøve visse former for erhverv (Frankrig, Portugal), opsøge bestemte steder (Tyskland, Frankrig, Grækenland, Portugal, Sverige), bosætte sig bestemte steder (Frankrig, Grækenland, Portugal), omgås bestemte personer (Tyskland, Frankrig, Grækenland, Portugal), deltage i bestemte organisationer og møder (Portugal), besidde bestemte genstande (Tyskland, Portugal), føre bestemte køretøjer (Frankrig), ligge inde med eller bære et våben (Frankrig), eller påbud om at være bosat bestemte steder (Frankrig, Grækenland, Sverige), melde sig regelmæssigt til myndighederne (Tyskland, Portugal), gennemgå en uddannelse (Frankrig, Sverige), en behandling (Grækenland, Sverige), evt. med den dømtes samtykke (Portugal), udføre samfundstjeneste (Grækenland), betale udgifter (Frankrig, Portugal) eller

²²⁴ Efter belgisk ret kan der ske høring af offeret, hvis denne har anmodet herom, angående de vilkår, den dømte kan få pålagt.

²²⁵ Dette gælder kun, hvis reststraffen er under tre år. De øvrige tilfælde er prøvetiden på tre år.

skadeserstatning (Frankrig, Portugal, Sverige), oprette skaden (Tyskland), yde offeret moralsk oprejsning (Portugal), betale et beløb til en velgørende institution (Tyskland, Portugal) eller til statskassen (Tyskland), fremlægge et omskolingsprogram (Belgien) eller et rehabiliteringsprogram (Portugal), betale underholdsbidrag (Tyskland, Frankrig, Grækenland) eller underlægge sig de sociale myndigheders tilsyn (Belgien).

Hvis betingelserne for førtidig løsladelse ikke overholdes, kan løsladelsen suspenderes (Belgien), tilbagekaldes (Belgien, Tyskland, Frankrig), eller vilkårene kan ændres (Belgien, Tyskland). I flere medlemsstater åbner lovgivningen mulighed for forskellige grader af sanktioner, lige fra en advarsel (Sverige) og til 15 dages ubetinget hæfte for hver tilsidesættelse (Sverige).

Der er store forskelle fra den ene medlemsstat til den anden på følgende punkter: hvilken kompetence de implicerede aktører har (domstolene, justitsministeriet eller den regionale eller lokale kriminalforsorg), hvilke skønsbeføjelser de kompetente myndigheder har (navnlig med hensyn til løsladelsens fakultative eller obligatoriske karakter), hvilken fremgangsmåde der benyttes ved førtidig løsladelse, hvilken klageadgang der findes i tilfælde af afslag på førtidig løsladelse, og hvilke kontrolordninger der findes osv.

4. EFTERGIVELSE AF STRAF

I nogle medlemsstater (f.eks. Frankrig, Grækenland) er der under straffuldbyrnelsen mulighed for at få straffen eftergivet eller nedsat.

I Frankrig eksisterer denne mulighed under forskellige former: en nedsættelse af den ordinære straf (der gives næsten automatisk for god opførsel: 7 dage pr. måned eller tre måneder pr. år) og en supplerende strafnedsættelse (4 dage pr. måned eller 2 måneder pr. år, der er afsonet, hvis den dømte udviser "seriøse bestræbelser på at blive genindpasset i samfundet, bl.a. ved at bestå en folkeskole-, universitets- eller erhvervsuddannelseseksamen"). Den supplerende strafnedsættelse gælder også i tilfælde af recidiv (2 dage pr. måned eller 1 måned pr. år). I Grækenland har man i lovgivningen indført en ordning, hvor hver dags arbejde efter en skala opstillet på basis af arbejdets art sidestilles med 2 ½, 2, 1 ¾ eller 1 ½ dages fængsel.

I begge medlemsstater (Frankrig, Grækenland) kan strafnedsættelse kumuleres med prøveløsladelse og dermed afkorte den tid, der skal være gået, før den dømte kan anmode om prøveløsladelse.

5. BENÅDNING OG AMNESTI

Amnesti er en foranstaltning, der har til formål at fratage bestemte handlinger deres strafbare karakter med tilbagevirkende kraft. Amnesti bevirker dermed, at det bliver juridisk umuligt at fuldbyrde en idømt straf, eller at straffen omgående skal ophøre, hvis fuldbyrdelsen er påbegyndt. Benådning er en foranstaltning, hvorved en person, der er kendt skyldig og har modtaget en endelig dom, helt eller delvis fritages for straffuldbyrkelse. Medlemsstaternes lovgivninger om amnesti og benådning udviser store forskelle, og de kompetente myndigheder har normalt meget vide skønsbeføjelser på dette område.

BILAG IV

Oversigt over alle spørgsmålene

Spørgsmål 1 (se punkt 4.1.): *I hvilket omfang lægger forskellene i straffesystemer hindringer i vejen for skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, f. eks. fordi*

- 1) kriminaliteten flytter til andre lande på grund af forskelle i strafbarhed og straffe, eller*
- 2) der lægges hindringer i vejen for den frie bevægelighed?*

Spørgsmål 2 (se punkt 4.1.1.1.): *Hvordan kan man – i det mindste for lovovertrædelser, der er genstand for harmonisering på EU-plan – undgå for store forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til indledning af retsforfølgning?*

Spørgsmål 3 (se punkt 4.1.1.2.): *I hvilket omfang kunne der udvikles "retningslinjer for strafudmåling" på EU-plan, dvs. grundlæggende principper for strafudmåling under fuld hensyntagen til dommernes skønsmargin?*

Spørgsmål 4 (se punkt 4.1.1.2.): *Vil det være en god ide forinden at gennemføre case-studies om den strafudmålingspraksis, der følges ved domstolene i medlemsstaterne?*

Spørgsmål 5 (se punkt 4.1.1.2.): *Burde man overveje at indføre et informationssystem for strafudmåling, der kunne tjene som rettesnor for dommerne?*

Spørgsmål 6 (se punkt 4.1.1.5.): *Er anerkendelse af en endelig straffedom afsagt i en anden medlemsstat (eller dens sidestilling med en dom afsagt af landets egne domstole) tilstrækkelig til, at dommeren kan tage hensyn til den i relation til recidivspørgsmålet?*

Spørgsmål 7 (se punkt 4.1.1.5.): *Bør der forinden foretages en vis indbyrdes tilnærmelse af lovgivning, bl.a. om:*

- hvilke lovovertrædelser der konsekvent skal tages hensyn til som værende en tidligere lovovertrædelse af samme art (indførelse af særligt EU-princip)*
- hvilke typer endelige strafferetlige afgørelser der kan tages hensyn til i recidivkontekst (afgørelsens art, myndighed, der har truffet den, straffens art og varighed)*
- hvor længe der skal tages hensyn til endelige straffedomme som værende en tidligere domfældelse for samme type lovovertrædelse i en anden medlemsstat, og under hvilke omstændigheder recidivvirkningen af en tidligere straffedom kan neutraliseres?*

Spørgsmål 8 (se punkt 4.1.2.): *I hvilket omfang bør man mindske forskellene mellem medlemsstaternes regler for fuldbyrdelse af frihedsstraffe, navnlig for at undgå diskrimination af udenlandske lovovertrædere ved fuldbyrdelsen af sådanne straffe?*

Spørgsmål 9 (se punkt 4.1.2.): *Er der nogle kategorier af de lovovertrædelser, der er opført på listen i artikel 2, stk. 2, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og/eller forslaget til rammeafgørelse om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på økonomiske sanktioner, hvor det først og fremmest er strafniveauet, der bør harmoniseres (og definitionen af strafbare handlinger)?*

Spørgsmål 10 (se punkt 4.1.3.): *I hvilket omfang bør man harmonisere bødesystemerne (f.eks. bøder for økonomisk kriminalitet, herunder kriminalitet begået af juridiske personer)?*

Spørgsmål 11 (se punkt 4.1.6.): *I hvilket omfang bør man tilnærme de nationale regler for juridiske personers strafferetlige eller forvaltningsretlige ansvar, specielt for at undgå risikoen for delokalisering af økonomisk kriminalitet?*

Spørgsmål 12 (se punkt 2.1.9. og 4.1.6.): *Vil det være ønskeligt at give alle de forskellige sanktioner mod juridiske personer, der er indeholdt i flere af de gældende rammeafgørelser, generel gyldighed?*

Spørgsmål 13 (se punkt 4.1.7.): *I hvilket omfang bør man sætte ind på at mindske forskellene mellem de enkelte medlemsstaters systemer for alternative straffe, specielt for at undgå, at de kun anvendes over for landets egne borgere?*

Spørgsmål 14 (se punkt 4.1.7.): *Hvad kunne man gøre for at mindske de juridiske og praktiske vanskeligheder, der kan lægge hindringer i vejen for gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af alternative straffe pålagt i en anden medlemsstat?*

Spørgsmål 15 (se punkt 4.1.7.): *I hvilket omfang bør der på EU-plan og ud over kravene i artikel 10 i Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager foretages indbyrdes tilnærmelse af visse betingelser og vilkår for gennemførelsen af den strafferetlige mægling for at lette anerkendelsen af de foranstaltninger og ordninger, som denne mægling resulterer i, og deres fuldbyrdelse i en anden medlemsstat? Bør sådanne minimumsregler regulere:*

- *hvilke kategorier af lovovertrædelser der kan være tale om?*
- *hvilken fremgangsmåde der skal anvendes ved den strafferetlige mægling?*
- *hvilken status mæglerne skal have, herunder hvor uafhængige de skal være af domstolene?*

Spørgsmål 16 (se punkt 4.1.7.): *Bør der på EU-plan træffes foranstaltninger til at sikre, at der i forbindelse med alternative straffe tages hensyn til ofrenes interesser, også de ofre, som ikke bor i den medlemsstat, hvor lovovertrædelser er begået? Hvis ja, hvilke?*

Spørgsmål 17 (se punkt 4.1.8.): *I hvilket omfang bør der på EU-plan foretages en indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen om betingelser for prøveløsladelse for at lette anerkendelsen af fængselsstraffe og fuldbyrdelse heraf i en anden medlemsstat? Bør der fastsættes mindsteregler om:*

- *muligheden for, at livsvarige fængselsstraffe med jævne mellemrum tages op til fornyet overvejelse med henblik på en prøveløsladelse?*
- *hvilken mindsteafsoningstid der ved tidsbegrænsede fængselsstraffe skal gælde for prøveløsladelse? Hvis ja, hvor lang tid bør der være tale om? Kunne man forestille sig en EU-regel om, at der ved tidsbegrænsede fængselsstraffe undtagen i tilfælde af recidiv skal være mulighed for prøveløsladelse, efter afsoning af halvdelen af straffen, og i recidivtilfælde efter afsoning af to tredjedele af straffen?*

- kriterier for at tillade eller nægte prøveløsladelse?
- fremgangsmåden for prøveløsladelse? Bør der indføres en standardprocedure?
- kontrol under prøvetiden og prøvetidens længde?
- sanktioner for tilsidesættelse af betingelserne for prøveløsladelsen?
- proceduregarantier for de domfældte?
- hensyn til ofrenes interesser? Bør der f.eks. på EU-plan indføres en regel om, at prøveløsladelse ikke kan komme på tale, medmindre ofrene har opnået skadeserstatning eller den dømte har gjort en seriøs indsats for at oprette skaden, eller at prøveløsladelsen kan tilbagekaldes, hvis denne betingelse ikke er opfyldt?

Spørgsmål 18 (se punkt 4.2.1.1.): Hvilke domfældte personer bør kunne få mulighed for at afsone straffen i en anden medlemsstat – personer med statsborgerskab i fuldbyrdelseslandet, personer med bopæl i fuldbyrdelseslandet, personer, der befinder sig i fuldbyrdelseslandet og dér afsoner eller skal afsone en frihedsstraf? Er der særlige betingelser, der skal være opfyldt, for at også mindreårige og psykisk handicappede kan få denne mulighed?

Spørgsmål 19 (se punkt 4.2.1.2.): Er der behov for at styrke retsvirkningen af de aftaler, der indgås inden for rammerne af mægling og tiltalefrafald i medlemsstaterne? Hvordan kan man bedst løse problemet med gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af sådanne aftaler i et andet EU-land? Burde man f.eks. vedtage særlige regler for at give disse aftaler retskraft? Hvis ja, hvilke garantier burde der knyttes hertil?

Spørgsmål 20 (se punkt 4.2.2.1.): Er det kun domslandet, der skal kunne anmode om overførsel af fuldbyrdelsen, eller bør fuldbyrdelseslandet også kunne anmode herom?

Spørgsmål 21 (se punkt 4.2.2.2.): Hvilke grunde skal fuldbyrdelseslandet kunne gøre gældende for at afvise anerkendelse og fuldbyrdelse på sit område af en straf idømt i en anden medlemsstat?

Spørgsmål 22 (se punkt 4.2.2.2.): Hvis national lovgivning åbner mulighed for at idømme bødestraf samtidig med fængselsstraf kan man da – under hensyn til anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse på bødestrafte - overhovedet acceptere, at domslandet afviser en overførsel af fuldbyrdelsen, indtil den dømte har betalt bøden?

Spørgsmål 23 (se punkt 4.2.2.2.): På grund af forskellene mellem medlemsstaternes lovgivning om prøveløsladelse vil det kunne ske, at en dømt omgående vil skulle prøveløslades umiddelbart efter at være blevet overført til et andet land. Vil denne konsekvens kunne være en legitim grund til at afvise overførsel?

Spørgsmål 24 (se punkt 4.2.2.2.): Bør der indføres en mindsteperiode, der skal afsones i domslandet, for at undgå en omgående prøveløsladelse straks efter overførsel til fuldbyrdelseslandet eller en betydelig lempelse af den endeligt afsonede straf i fuldbyrdelseslandet? Hvor lang skulle denne periode være? Eller vil indførelsen af en sådan mindsteperiode umuliggøre en smidig håndtering i praksis og forhindre, at problemerne løses på en måde, der er afpasset efter det enkelte tilfælde? Ville det være bedre at fastsætte "en periode, hvis længde tilgodeser hensynet til god retshåndhævelse",

således som det er foreslået af Europarådets ekspertudvalg om gennemførelsen af de europæiske konventioner på det strafferetlige område (se punkt 3.2.1.5.d.)?

Spørgsmål 25 (se punkt 4.2.2.3.): *Når den i domslandet idømte straf med hensyn til sin art eller varighed er uforenelig med lovgivningen i fuldbyrdelseslandet, bør fuldbyrdelseslandet da have mulighed for at tilpasse domslandets straf til en straf hjemlet i fuldbyrdelseslandets lovgivning for lovovertrædelser af samme art?*

Spørgsmål 26 (se punkt 4.2.2.2.): *Bør der på EU-plan vedtages regler om en sådan tilpasning (eller omdannelse eller substitution), eller bør de kompetente myndigheder i fuldbyrdelseslandet have frit spillerum?*

Spørgsmål 27 (se punkt 4.2.2.3.): *Kunne den fremgangsmåde, Max Planck-instituttet har foreslået, og som går ud på, at man på basis af en bestemt analyse- og evalueringsmetode foretager en "funktionel sammenligning" mellem (alternative) straffe eller sanktioner i domslandet og i fuldbyrdelseslandet, være en løsning? Hvilke svagheder ville denne løsning være forbundet med? Hvordan kunne man afhjælpe dem?*

Spørgsmål 28 (se punkt 4.2.2.4.): *Bør overførsel af en straffedoms fuldbyrdelse være betinget af, at den dømte har anmodet herom, at den dømte har givet sit samtykke, eller blot at den dømte er blevet hørt? Vil svaret på dette spørgsmål være et andet, hvis den dømte allerede har påbegyndt afsoningen i et fængsel i domslandet?*

Spørgsmål 29 (se punkt 4.2.2.5.): *Hvordan kan man tilgodese offerets interesser ved overførsel af straffens fuldbyrdelse? Bør der indføres en regel om, at offeret skal underrettes (om, at der foreligger en anmodning om anerkendelse og overførsel samt om udfaldet af behandlingen af denne anmodning), høres eller ligefrem give sit samtykke, eventuelt som en betingelse for anerkendelse og overførsel af fuldbyrdelsen?*

Spørgsmål 30 (se punkt 4.2.3.): *Bør der på EU-plan fastsættes en frist for, at der træffes afgørelse om anerkendelse af strafferetlige sanktioner, specielt for behandling af anmodninger om overførsel af domfældte, og hvis ja, hvilken frist?*

Spørgsmål 31 (se punkt 4.2.3.): *I betragtning af de administrative byrder forbundet med at behandle en anmodning om overførsel af en domfældt, bør der da på EU-plan indføres en regel om, at kun domfældte, der er idømt fængselsstraffe af en vis varighed, eller som endnu mangler at afsone en straf af en vis varighed, skal kunne overføres? Hvis ja, hvad vil da være en passende varighed?*

Spørgsmål 32 (se punkt 4.2.3.): *Bør der på EU-plan fastsættes en frist for, hvornår enhver anmodning om information i forbindelse med anerkendelse af strafferetlige sanktioner, og specielt overførsel af domfældte, skal være besvaret?*

Spørgsmål 33 (se punkt 4.2.3.): *Hvilke enkle og effektive strukturer kunne man indføre til gennemførelse af gensidig anerkendelse af strafferetlige sanktioner og overførsel af domfældte, i betragtning af de komplekse rets- og forvaltningssystemer i medlemsstaterne og forskellene mellem dem?*

Spørgsmål 34 (se punkt 4.2.3.): *Bør der indføres en ensartet formular i EU for at lette gennemførelsen af anerkendelsen af strafferetlige sanktioner og overførslen af domfældte?*

Spørgsmål 35 (se punkt 4.2.3.): *Bør fuldbyrdelseslandet kunne kræve refusion af udgifter forbundet med fuldbyrdelsen af straffe, som det har anerkendt?*

Spørgsmål 36 (se punkt 4.2.4.): *Bør der etableres et net af kontaktsteder for at lette – eller fremme evalueringen af – den praktiske anvendelse af en eventuel EU-retsakt om gensidig anerkendelse af strafferetlige sanktioner og overførsel af domfældte?*

Spørgsmål 37 (se punkt 4.2.4.): *Er der i forbindelse med anerkendelse af en frihedsstraf eller en alternativ straf nogen grund til at fravige reglen om, at fuldbyrdelsen alene er underlagt loven i fuldbyrdelseslandet?*

Spørgsmål 38 (se punkt 4.2.4.): *Hvis det er fuldbyrdelseslandet, der fører tilsyn med overholdelsen af vilkårene i en betinget dom, bør domslandet da have mulighed for at sikre sig, at den dømte overholder disse vilkår? Hvilken ordning bør der indføres på dette område?*

Spørgsmål 39 (se punkt 4.2.4.): *Hvilket af de to lande (domslandet eller fuldbyrdelseslandet) bør have retten til at indrømme amnesti eller benådning?*