



Udenrigsminister Per Stig Møller
Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
1448 København K.

26 JULI 2004
Dato:
Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2004-165-0602
Dok.: CDH22048

Kære udenrigsminister.

Vedlagt sender jeg en grønbog om tilnærmelse, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af straf-feretlige sanktioner i EU, som er udsendt af Kommissionen, tillige med et grundnotat om grøn-bogen, idet jeg skal anmode om, at materialet oversendes til Folketingets Europaudvalg.

Materialet vil ligeledes blive oversendt til Folketingets Retsudvalg.

Med venlig hilsen

Lene Espersen



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 21. juli 2004
Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2004-165-0602
Dok.: DBI20490

GRUNDNOTAT

om Kommissionens grønbog om tilnærmelse, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner i EU (KOM (2004) 334).

1. Baggrund

Med henvisning til at 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) har Kommissionen den 30. april 2004 fremlagt en grønbog om tilnærmelse, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner i EU.

Formålet med grønbogen er at belyse, om de nationale forskelle i forbindelse med strafferetlige sanktioner er en hindring for at opnå et højt tryghedsniveau for EU's borgere, samt om disse forskelle skaber problemer i forbindelse med retssamarbejdet mellem medlemsstaterne. Dette forudsætter efter Kommissionens opfattelse først og fremmest en indkredsning af hindringerne for gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse, som i henhold til konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i oktober 1999 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.

Grønbogen indeholder i lyset heraf en række overvejelser og spørgsmål (i alt 39), der skal gøre det muligt for Kommissionen – på baggrund af de reaktioner og kommentarer, som modtages vedrørende grønbogen – at fremkomme 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 strafferetlige sanktioner generelt, dels en indbyrdes anerkendelse af frihedsstraffe og alternative straffe i EU.

Grønbogen er sendt i bred høring med frist indtil den 31. juli 2004. Denne høringsfrist er imidlertid efterfølgende forlænget af Kommissionen til medio september 2004.

2. Grønbogens indhold

Grønbogen er delt op i følgende fire kapitler:

Kapitel 1: Indledning

Kapitel 2: Status over foranstaltningerne på EU-plan

Kapitel 3: Den nuværende situation: National lovgivning og internationale aftaler

Kapitel 4: Uløste problemer og behov for handling på EU-plan

I det følgende redegøres der nærmere for indholdet af disse fire kapitler, idet vægten dog er lagt på at beskrive grøn bogens kapitel 4 om Kommissionens analyse af behovet for en yderligere EU-indsats på det strafferetlige område. Det bemærkes, at der som supplement til grøn bogen er medtaget tre bilag, som indeholder oversigter over og komparative analyser af medlemsstaternes lovgivning om henholdsvis fuldbyrdelse af domme om frihedsstraffe, om alternative sanktioner og om fuldbyrdelse af straffe. Disse bilag er ikke nærmere omtalt, og der henvises derfor til grøn bogens side 73-92.

2.1. Grønbogens indledende bemærkninger

Kommissionen redegør i grøn bogens kapitel 1 (side 7-14) for baggrunden for og formålet med fremlæggelsen af en grøn bog om tilnærmelse, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner i EU.

For så vidt angår den indbyrdes tilnærmelse (harmonisering) af medlemsstaternes strafferetlige bestemmelser, anfører Kommissionen, at det ikke er formålet med grøn bogen at foreslå en ensretning af alle strafferetlige sanktioner i EU. Dette er efter Kommissionens opfattelse 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 sammenhæng i retssystemerne, og hvis man ændrer

en række regler uden at tage hensyn til helheden, er der efter Kommissionens opfattelse risiko for, at det fører til en skævvridning.

Kommissionen finder derfor, at det i overensstemmelse med nærhedsprincippet er 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 efter Kommissionens opfattelse 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. Kommissionen peger i den forbindelse på, at en indbyrdes tilnærmelse af de strafferetlige sanktioner kan have flere formål, der endvidere vil kunne kombineres. Ved at fastsætte fælles kriterier for, hvad der udgør strafbare handlinger, og fælles straffe for bestemte former for kriminalitet vil EU efter Kommissionens opfattelse kunne sende et budskab om at bestemte former for adfærd er uacceptabel og straffes på samme måde, uanset hvor i EU lovovertrædelsen begås. Hertil kommer, at lovovertrædere ikke vil kunne drage fordel af, at straffen varierer i de enkelte medlemsstater, ved at rejse fra det ene medlemsland til det andet for at undgå strafferetlig forfølgning eller fuldbyrdelse af straffen. Kommissionen peger endelig på, at en indbyrdes tilnærmelse af de strafferetlige bestemmelser vil kunne medvirke til at skabe større accept i medlemslandene af anvendelsen af det såkaldte "ne bis in idem"-princip (dvs. princippet om, at der ikke kan strafforfølges for den samme handling flere gange), ligesom det også vil kunne fremme accepten af princippet om gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser, fordi det øger den gensidige tillid.

Kommissionen er opmærksom på, at en indbyrdes tilnærmelse af de strafferetlige bestemmelser vil skulle ske under respekt af nærheds- og proportionalitetsprincippet. Kommissionen finder imidlertid, at der – inden for rammerne af disse principper – bør udformes en sammenhængende politik, som mindst bør vedrøre følgende fire forhold:

1. Strafferammer 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, strafeftergivelse og strafnedsættelse, amnesti, benådning, resocialisering, retsmyndighedernes eller andres inddragelse i fuldbyrdelsen af straffen og foranstaltninger vedrørende individualisering af straffen med henblik på resocialisering).

For så vidt angår den gensidige anerkendelse (og fuldbyrdelse) af strafferetlige afgørelser i EU, konstaterer Kommissionen, at der her er tale om "hjørnestenen" i det retlige samarbejde på det strafferetlige område. Der henvises i den forbindelse bl.a. til, at dette er fastslået i forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i oktober 1999.

2.2. Grønbogens beskrivelse af status over foranstaltninger på EU-plan

Grønbogen indeholder i kapitel 2 (side 14-26) en beskrivelse af de foranstaltninger, der er blevet truffet i EU, for så vidt angår indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige bestemmelser og med hensyn til gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige afgørelser i en anden medlemsstat.

2.2.1. Indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes materielle lovgivning

For så vidt angår den indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige bestemmelser, gennemgår Kommissionen først det traktatmæssige grundlag for vedtagelse af foranstaltninger inden for dette område og dernæst indholdet af de handlingsplaner og arbejdsprogrammer, som er vedtaget på området. Kommissionen foretager herefter en gennemgang af, i hvilket omfang der er eller er ved at blive gennemført foranstaltninger til harmonisering af medlemsstaternes materielle regler om fastsættelse af frihedsstraf og bødestraf, rettighedsfrakendelse, konfiskation, sanktioner over for juridiske personer, alternative straffe og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner. Kommissionen nævner i den forbindelse bl.a. de vedtagne rammeafgørelser om bekæmpelse af terrorisme (af 13. juni 2002), om bekæmpelse af menneskehandel (af 19. juli 2002), om strafferetlig beskyttelse af miljøet (af 27. januar 2003), om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi (af 22. december 2003) samt – for så vidt angår foranstaltninger, der endnu ikke er vedtaget – bl.a. forslaget til rammeafgørelse om fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for ulovlig narkotikahandel, som der blev opnået politisk enighed om på et rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2003.

Kommissionen konkluderer på baggrund af denne gennemgang, 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 minimalistisk beskrevet, eller der gives mulighed for fravigelser. 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).

Kommissionen erindrer desuden om, 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 afskrækkende virkning eller at fastsætte, hvor lav den strengeste straf kan være. Ud over fængselsstraf findes der en lang række sanktionsmuligheder i medlemsstaternes 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 ifølge Kommissionen medfører en forskel mellem den idømte straf og fuldbyrdelsen (f.eks. for så vidt angår aktiv efterforskning af lovovertrædelser, anvendelsen af legalitetsprincippet i forbindelse med retsforfølgningen, den anvendte strafferamme og den straf, der reelt afsones).

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

For så vidt angår den gensidige anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner i en anden medlemsstat, foretager Kommissionen – under henvisning til de handlingsplaner og arbejdsprogrammer, som er vedtaget på området – en gennemgang af, i hvilket omfang der er eller er ved at blive gennemført foranstaltninger vedrørende udlevering og gensidig anerkendelse af afgørelser om bødestraf, konfiskation og rettighedsfrakendelse. Kommissionen nævner i den forbindelse bl.a. den vedtagne rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (af 13. juni 2002) samt udkastet til rammeafgørelse om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestraffe og udkastet til rammeafgørelse om fuldbyrdelsen i Den Europæiske Union af afgørelser om konfiskation, som der er opnået politisk enighed om på rådsmøder (retlige og indre anliggender) henholdsvis den 8. maj 2003 og den 8. juni 2004. Endvidere nævner Kommissionen det forslag til initiativ med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om styrkelse af samarbejdet mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union vedrørende afgørelser om rettighedsfrakendelse, som blev fremsat af Danmark i 2002. Kommissionen peger i den forbindelse på, at det pågældende initiativ ikke medfører nogen gensidig anerkendelse af afgørelser om rettighedsfrakendelser.

Kommissionen konkluderer på baggrund af denne gennemgang, at der til trods for vedtagelsen af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, 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 mv. bliver vedtaget inden længe, må det konstateres, at arsenalet af instrumenter på EU-plan vedrørende gensidig anerkendelse fortsat ikke er fuldstændigt. Kommissionen peger herved på, at der i praksis navnlig ikke findes

EU-forskrifter på dette niveau om gensidig anerkendelse af frihedsstraffe og fuldbyrdelsen heraf i en anden medlemsstat.

2.3. Grønbogens beskrivelse af medlemsstaternes lovgivning og internationale aftaler

Grønbogen indeholder i kapitel 3 (side 26-47) en beskrivelse af den nuværende situation med hensyn til medlemsstaternes lovgivning vedrørende de generelle strafferetlige principper, sanktioner og fuldbyrdelse heraf samt de internationale aftaler, medlemsstaterne har indgået med henblik på gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser. I tilknytning hertil indeholder grønningen (side 73-92) som tidligere nævnt tre bilag med oversigter over og komparative analyser af medlemsstaternes lovgivning om henholdsvis fuldbyrdelse af domme om frihedsstraffe, om alternative sanktioner og om fuldbyrdelse af straffe.

2.3.1. Medlemsstaternes materielle lovgivning

Kommissionen anfører, at der er temmelig store forskelle mellem medlemsstaternes lovgivning inden for det strafferetlige område. Der er ikke i grønningen foretaget en udtømmende undersøgelse af disse forskelle, idet Kommissionen har fundet det mere nyttigt at give et generelt overblik over forskellene (baseret på en undersøgelse af lovgivningen i de 15 "gamle" medlemsstater).

Den generelle beskrivelse i grønningen af forskellene i landenes strafferetlige bestemmelser omfatter så centrale områder som iværksættelse af retsforfølgning (legalitetsprincippet/opportunitetsprincippet), straffedomstolenes skønsbeføjelser, graden af meddelagtighed (medvirken), gennemførelsesgrad (forsøg), skærpene og formildende omstændigheder, gentagelsestilfælde og sideløbende strafbare handlinger. Endvidere indeholder grønningen på dette punkt en sammenligning af medlemsstaternes regler for så vidt angår frihedsstraf, bødestraf, rettighedsfrakendelse, konfiskation, sanktioner over for juridiske personer, alternative straffe og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner.

2.3.2. Internationale og regionale aftaler med henblik på gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser

For så vidt angår de internationale og regionale aftaler, som medlemsstaterne har indgået med henblik på gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser, anfører Kommissionen, at disse til en vis grad er relevante for det analysearbejde, som er formålet med grønningen.

Kommissionen nævner i den forbindelse bl.a. følgende konventioner og overenskomster:

- Den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger (som er tiltrådt af 15 af de 45 medlemmer af Europarådet, heriblandt Danmark).
- Konventionen af 13. november 1991 mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater om gennemførelse af udenlandske afgørelser på det strafferetlige område (som er undertegnet af 8 medlemsstater, heriblandt Danmark, men som aldrig er blevet ratificeret).
- Den europæiske konvention af 21. marts 1983 om overførelse af domfældte (som er ratificeret af 52 lande, herunder alle EU-medlemsstaterne) samt den supplerende protokol af 18. december 1997 til den europæiske konvention om overførelse af domfældte (som er undertegnet af 11 EU-medlemsstater, hvoraf 5 stater, heriblandt Danmark, også har ratificeret den).
- Aftale af 25. maj 1987 om anvendelsen mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater af Europarådets Konvention om overførelse af domfældte (som er undertegnet af 11 EU-medlemsstater og ratificeret af 4 stater).
- Den europæiske konvention om den praktiske gennemførelse af tilsyn og efterforsorg for betinget dømte og prøveløsladte lovovertrædere (som er undertegnet af 11 EU-medlemsstater, heriblandt Danmark, og ratificeret af 8 stater).

På baggrund af gennemgangen af eksisterende konventioner mv. konkluderer Kommissionen, at – 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 de øvrige konventioner mv., som beskrives i grønbogen, undertegnet eller ratificeret af samtlige EU-medlemsstater. De få (EU-)medlemsstater, der har ratificeret konventionerne, er fremkommet med mange erklæringer og forbehold, hvilket ifølge Kommissionen mindsker konventionernes effektivitet. Det må derfor efter Kommissionens opfattelse 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.

2.4. Grønbogens beskrivelse af uløste problemer og behov for handling på EU-plan

Grønbogen indeholder i kapitel 4 (side 47-72) en beskrivelse og indkredsning af de problemer, der efter Kommissionens opfattelse fortsat findes, selv om der allerede er vedtaget en række foranstaltninger på EU-plan, samt en analyse af behovet for en yderligere EU-indsats i relation til henholdsvis den indbyrdes tilnærmelse (harmonisering) af medlemsstaternes lovgivning på

det strafferetlige område og af den gensidige anerkendelse og fuldbyrdelse af frihedsstraffe og alternative sanktioner i en anden medlemsstat.

2.4.1. Indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning på det strafferetlige område

For så vidt angår den indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning på det strafferetlige område, anfører Kommissionen, at det bør overvejes, om forskellene i den materielle regulering betyder en svækkelse af princippet om gensidig anerkendelse, om de betyder, at kriminaliteten flytter til den medlemsstat, hvor de pågældende handlinger ikke straffes eller straffes mildere, og om forskellene i den materielle regulering indebærer hindringer for den frie bevægelighed for borgerne, eller om de må regne med, at en handling, som er lovlig i deres land, kan være ulovlig i en anden medlemsstat. Besvarelsen af disse spørgsmål er – som Kommissionen også er inde på – bl.a. af betydning for vurderingen af, om det vil være i overensstemmelse med nærhedsprincippet på EU-plan at iværksætte et initiativ vedrørende tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning på det strafferetlige område.

Kommissionen fremkommer i den forbindelse med nærmere overvejelser vedrørende mulighederne for at gennemføre harmoniseringsforanstaltninger på følgende områder:

I) Iværksættelse af retsforfølgning (opportunitetsprincippet/legalitetsprincippet)

For så vidt angår principperne for iværksættelse af retsforfølgning i de enkelte medlemsstater, anfører Kommissionen, at det overordnede mål bør være at finde en balance og sikre en effektiv retshåndhævelse. Kommissionen finder, at det generelt er op til hver enkelt medlemsstat at finde denne balance, men man kunne efter Kommissionens opfattelse 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 strafforfølgning.

II) Straffedomstolenes skønsbeføjelser

Kommissionen anfører, at uafhængighed er et af dommerens prerogativer, som følger af princippet om magtadskillelse, der anerkendes i samtlige medlemsstater. Domstolene har normalt et betydeligt spillerum ved strafudmålingen, og det vil derfor efter Kommissionens opfattelse ikke være nogen god ide at søge at opstille bindende regler i den henseende. I stedet for peger Kommissionen bl.a. på, at man på et ikke-bindende grundlag kunne indføre anbefalede minimums- og maksimalstraffe (retningslinjer for strafudmålingen) eller strafferammer gældende i

normaltilfælde. Kommissionen peger også på muligheden for at afholde møder med henblik på såkaldte "case-studies".

III) Meddelagtighed (graden af medvirken)

Kommissionen anfører, at der i de rammeafgørelser, som er eller er ved at blive vedtaget, er fastsat bestemmelser, som tager sigte på at gøre anstiftelse til og meddelagtighed i de lovovertrædelser, de respektive rammeafgørelser omhandler, til strafbare handlinger. Det forekommer imidlertid efter Kommissionens opfattelse ikke at være muligt generelt at fastsætte straffniveauet for medvirken, alt efter graden af deltagelse, uden at have foretaget en tilnærmelse af selve definitionen af de forskellige grader af deltagelse eller af gerningsmandens straf, eftersom straffen for medvirken ofte udmåles i forhold hertil.

IV) Skærpende og formildende omstændigheder

Kommissionen anfører, at et initiativ på EU-plan til regulering af reglerne om skærpende og formildende omstændigheder i forbindelse med strafudmålingen vil have en meget begrænset rækkevidde, og at det i øvrigt er tvivlsomt, om et initiativ om skærpende og formildende omstændigheder vil være berettiget.

V) Gentagelsestilfælde

Kommissionen finder, at anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser bør føre til, at afgørelser truffet af en anden medlemsstats domstole skal indgå i overvejelserne vedrørende strafudmålingen i en (ny) straffesag på lige fod med en dom afsagt af det pågældende medlemslands egne domstole for tilsvarende lovovertrædelser.

Kommissionen er dog opmærksom på, at en sådan ordning i praksis vil kunne være forbundet med visse vanskeligheder. Det drejer sig for det første om, hvordan dommeren ved den første domfældelse har kvalificeret lovovertrædelser, idet dette har betydning i forhold til det klassiske spørgsmål om dobbelt strafbarhed, og herunder eventuelle særlige krav i medlemsstaternes lovgivning til gentagelseskriteriet. For det andet vil der kunne opstå problemer i forhold til arten af den afgørelse, der er truffet, hvem der har truffet den, hvilken straf der er idømt eller hvilken afgørelse, der er truffet (betinget eller ubetinget fængsel mv.) og straffens varighed. Endelig indeholder de enkelte medlemsstaters lovgivning også forskellige regler om, hvor længe der tages hensyn til straffedomme i relation til gentagelsesvirkning, og under hvilke omstændigheder der kan ses bort fra en tidligere domfældelse. Kommissionen finder derfor, at der med hen-

blik på at løse disse problemer kan være behov for en indbyrdes tilnærmelse af de materielle regler på området.

VI) Den strafferetlige behandling af flere samtidige lovovertrædelser

Kommissionen anfører, at der på EU-plan for tiden forhandles et forslag til en rammeafgørelse om harmonisering af forskellige bestemmelser om "ne bis in idem"-princippet (dvs. princippet om, at man ikke kan straffes for samme handling flere gange), og at det på nuværende tidspunkt derfor ikke forekommer hensigtsmæssigt at foreslå generelle harmoniseringsforanstaltninger på området.

VII) Idømmelse af frihedsstraf

For så vidt angår idømmelse af frihedsstraf, peger Kommissionen for det første på, at det bør overvejes på EU-plan at fastsætte fælles sanktioner for deltagelse i en kriminel organisation, eftersom Rådets fælles aktion af 21. december 1998 ikke indeholder noget mindstekrav til maksimalstraffen.

Kommissionen peger endvidere på, at – selv om det i de allerede vedtagne EU-foranstaltninger er blevet normen, at der fastsættes mindstekrav til maksimalstraffen – er der ingen fælles maksimalstraf. Ifølge Kommissionen er der på dette område meget store forskelle mellem medlemsstaternes lovgivning, og det kunne efter Kommissionens opfattelse i lyset heraf overvejes, om muligheden for at idømme livstidsstraffe bør afskaffes eller tilpasses på EU-plan.

Der findes ingen EU-bestemmelser om fastsættelse af mindstestrafte, og Kommissionen lægger heller ikke umiddelbart op hertil, idet en medlemsstat, hvis retssystem ikke indeholder bestemmelser om en minimumsstrafferamme, ikke på EU-plan (jf. herved erklæring nr. 8 til Amsterdam-traktaten) kan forpligtes til at indføre sådanne bestemmelser.

Med hensyn til spørgsmålet om en tilnærmelse af medlemsstaternes regler om fuldbyrdelse af frihedsstraffe henvises der til pkt. 2.4.2. nedenfor.

VIII) Bødestraf

For så vidt angår en indbyrdes tilnærmelse af bødestraf, anfører Kommissionen, at hvis det viser sig, at dette er tvungende nødvendig af hensyn til en effektiv gennemførelse af EU-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. Dette kunne efter Kommissionens opfattelse også omfatte beregningsreglerne ved udmålingen af bødestraf, der er forskellige fra den ene medlemsstat til den anden.

IX) Rettighedsfrakendelse

Med hensyn til spørgsmålet om rettighedsfrakendelse er Kommissionen af den opfattelse, at dette bør baseres på princippet om gensidig anerkendelse. Kommissionen finder ikke, at det på nuværende tidspunkt vil være hensigtsmæssigt at foreslå foranstaltninger med henblik på en generel indbyrdes tilnærmelse på dette område, hvorimod man vil kunne overveje sådanne foranstaltninger i forbindelse med bestemte lovovertrædelser, således som det allerede er sket med hensyn til bl.a. seksuel udnyttelse af børn.

X) Konfiskation

Kommissionen bemærker, at der på EU-plan allerede er sket en vis indbyrdes tilnærmelse af de materielle regler om konfiskation. Det forekommer derfor efter Kommissionens opfattelse at være bedst at afvente iværksættelsen af de vedtagne retsakter, før man overvejer nye foranstaltninger på området.

XI) Sanktioner over for juridiske personer

Kommissionen anfører, at der på EU-plan ikke findes generelle retsakter med almindelige gældende sanktioner over for juridiske personer. Kommissionen finder – ud fra hensynet til at undgå at juridiske personers kriminalitet flytter derhen, hvor risikoen for sanktioner er mindst eller ikke-eksisterende – at det kan overvejes at foretage 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.

XII) Alternative sanktioner

Kommissionen finder, at det bør overvejes på EU-plan at træffe foranstaltninger til at fremme visse alternative straffe for visse lovovertrædelser – eller ligefrem gøre dem obligatoriske. Der peges i den forbindelse på, at dette vil gøre gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse på området lettere. Dette gælder efter Kommissionens opfattelse særligt med hensyn til idømmelse af samfundstjeneste, hvor det således efter Kommissionens opfattelse er spørgsmålet, om ikke der bør ske en indbyrdes tilnærmelse af reglerne. Efter Kommissionens opfattelse bør der i givet fald i

det mindste ske en regulering af betingelserne for adgang til at idømme samfundstjeneste, varigheden heraf, vilkårene for samfundstjenestens udførelse, arten af det arbejde, der skal udføres, hvilken lovovertrædelse der er tale om, kontrol med overholdelsen af vilkårene samt sanktioner for overtrædelse af vilkår.

Herudover peger Kommissionen på to yderligere områder - mægling i straffesager og idømmelse af alternativ straf under hensyntagen til ofrenes interesser - hvor det også bør undersøges, om der på EU-plan bør gennemføres (yderligere) regulering.

XIII) Fuldbydelse af strafferetlige sanktioner

Kommissionen anfører, at det på nuværende tidspunkt ikke vil være hensigtsmæssigt at lægge op til en harmonisering af området for fuldbydelse af strafferetlige sanktioner, herunder bl.a. reglerne om strafbortfald, udgang under afsoning og eftergivelse af straf, idet der her er tale om strafformer, som ikke alle medlemsstater opererer med.

Kommissionen finder heller ikke, at der bør ske en harmonisering af reglerne om amnesti og benådning, da dette område er forbundet med meget vide skønsbeføjelser i de enkelte medlemsstater. Derimod finder Kommissionen, at man eventuelt vil kunne overveje, om der bør ske en indbyrdes tilnærmelse af reglerne om førtidig løsladelse (prøveløsladelse), idet der i alle medlemsstaterne findes regler herom, og idet en indbyrdes tilnærmelse på dette område vil kunne medvirke til at lette overførsel af domfældte personer. Spørgsmålet er derfor efter Kommissionens opfattelse, om der bør fastlægges et sæt fælles mindsteregler, der specielt kunne omhandle hvor lang tid den pågældende skal være fængslet, før der træffes afgørelse om prøveløsladelse, efter hvilke kriterier der skal gives eller nægtes tilladelse til prøveløsladelse, selve fremgangsmåden for løsladelsen, hvordan der skal føres kontrol under prøvetiden og prøvetidens længde, hvilke sanktioner der skal gælde for tilsidesættelse af de betingelser, der er fastsat for prøveløsladelsen, proceduregarantier for de dømte samt ofrenes interesser.

2.4.2. Anerkendelse og fuldbydelse af frihedsstraffe og alternative sanktioner i en anden medlemsstat

Kommissionen bemærker, at der inden for området for anerkendelse og fuldbydelse af strafferetlige afgørelser, allerede er vedtaget eller er ved at blive vedtaget EU-retsakter (rammeafgørelser) vedrørende udlevering samt gensidig anerkendelse og fuldbydelse af afgørelser om bødestraf, beslaglæggelseskendelser og konfiskationsafgørelser. I grønbogen fokuserer Kommissionen derfor alene på spørgsmålet om gensidig anerkendelse og fuldbydelse af retsafgø-

relser, hvorved der er idømt frihedsstraf eller alternative sanktioner, idet der på EU-plan ikke er fastsat regler herfor.

Kommissionen finder, at der – ud over den allerede vedtagne rammeafgørelse om den europæiske arrestordre (som giver mulighed for at stille vilkår om afsoning i det land, som træffer bestemmelse om udlevering) – er behov for yderligere tiltag vedrørende anerkendelse og fuldbyrdelse af frihedsstraffe og alternative sanktioner i en anden medlemsstat. Kommissionen anfører bl.a. i den forbindelse, at "afsoning af frihedsstraf bør generelt ske tættest muligt på det sociale miljø, hvor lovovertræderen skal resocialiseres", og at "dette vil i de fleste tilfælde være den medlemsstat, hvor lovovertræderen er bosiddende".

Efter Kommissionens opfattelse bør eventuelle regler om gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af frihedsstraffe og alternative straffe for det første tage højde for, hvilke personer og hvilke afgørelser der skal omfattes. Hvad angår det førstnævnte spørgsmål anfører Kommissionen, at eventuelle regler på området bør udformes således, at en medlemsstat sidestiller statsborgere fra andre medlemsstater med sine egne statsborgere, når de pågældende personer har fast bopæl i medlemsstaten. Kommissionen finder ikke, at et eventuelt regelsæt bør omfatte mindreårige og psykisk syge, idet der her er store forskelle mellem medlemsstaternes nationale regler. For så vidt angår spørgsmålet om, hvilke afgørelser der bør omfattes af et eventuelt regelsæt, finder Kommissionen, at alle strafferetlige sanktioner, herunder også alternative straffe og foranstaltninger og ordninger iværksat efter mægling og tiltalefrafald, bør omfattes. I den forbindelse bemærkes det, at Kommissionen i løbet af sidste halvdel af 2004 vil fremkomme med en meddelelse vedrørende rettighedsfrakendelser med henblik på at kortlægge behovet for foranstaltninger på dette område.

Et andet element, som efter Kommissionens opfattelse bør reguleres i et eventuelt EU-regelsæt om anerkendelse og fuldbyrdelse af frihedsstraffe og alternative straffe, er spørgsmålet om, hvad betingelserne for anerkendelse skal være. Der vil således bl.a. skulle tages stilling til, hvilket land som skal kunne tage initiativ til at iværksætte en anerkendelsesprocedure – og her anfører Kommissionen, at begge de involverede lande (dvs. såvel domslandet som fuldbyrdeslandet) bør have initiativret, således som det i dag følger af konventionen af 13. november 1991 mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater om fuldbyrdelse af udenlandske straffedomme (som er omtalt ovenfor under pkt. 3.2.). Der vil også skulle tages stilling til, hvilke afvisningsgrunde der bør gælde – og her anfører Kommissionen generelt, at mulighederne for at afvise at anerkende og fuldbyrde straffedomme og andre frihedsstraffe bør være begrænsede for ikke at underminere målet om "fri bevægelighed" for strafferetlige afgørelser.

Kommissionen peger også på, at der må tages stilling til, om fuldbyrdelseslandet bør have mulighed for at tilpasse den idømte straf samt om den dømte skal medvirke (dvs. give samtykke) og om offeret skal inddrages. Hvad angår det førstnævnte spørgsmål finder Kommissionen – i modsætning til hvad der gælder i dag – at muligheden for erstatning/omsætning af den idømte sanktion bør afskaffes som stridende imod princippet om gensidig anerkendelse. Kommissionen fremkommer ikke med nogen tilkendegivelse vedrørende de to øvrige spørgsmål om den dømtes medvirken og offerets inddragelse.

Endelig peger Kommissionen for det tredje på, at der også vil være behov for at fastsætte regler om procedurer og fremgangsmåder for anerkendelse af straffedomme og overførsel af domfældte, herunder bl.a. i relation til indførelsen af bestemte tidsfrister for behandlingen af sådanne sager. Kommissionen anfører herom bl.a., at den nuværende fremgangsmåde, som er baseret på Europarådets konvention af 21. marts 1983 om overførsel af domfældte, har vist sig at være ret bureaukratisk, langsommelig og stiv. Kommissionen er imidlertid opmærksom på, at eventuelle ændringer i den eksisterende ordning bl.a. har nøje sammenhæng 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. Kommissionen fremkommer ikke med nogen nærmere tilkendegivelse på dette punkt.

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt et eventuelt instrument bør indeholde regler om refusion af udgifterne til at holde den dømte fængslet, anfører Kommissionen, at der ikke bør indføres regler herom. Kommissionen finder endelig, at princippet om gensidig anerkendelse bør føre til, at selve fuldbyrdelsen af en idømt straf underlægges reglerne i fuldbyrdelseslandet, dog eventuelt således at der vil kunne indføres bestemmelser om høring – eller i det mindste underretning – af domslandet, før der træffes nogen beslutning af væsentlig betydning, såsom f.eks. om prøveløsladelse.

3. Dansk ret

Som det er fremgået ovenfor under pkt. 2, er der tale om en meget omfattende grønbog, som indeholder Kommissionens overvejelser vedrørende henholdsvis indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes materielle regler på det strafferetlige område og gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige afgørelser i EU. Grønbogen berører store og centrale dele af den danske strafferetlige lovgivning, herunder især straffeloven, retsplejeloven, straffuldbyrdelsesloven og loven om international fuldbyrdelse af straf mv.

En nærmere omtale af alle de regler, som berøres af grønbogen, ville således blive meget omfattende, og grundnotatet indeholder derfor i det følgende alene en overordnet beskrivelse af gældende dansk ret på de relevante områder, herunder navnlig på de punkter, hvor der fra Kommissionens side lægges op til at fastsætte konkrete foranstaltninger på EU-plan, jf. herom ovenfor under pkt. 2.4.

3.1. Iværksættelse af retsforfølgning

Efter retsplejelovens § 742 indgives anmeldelse om strafbare forhold til politiet, som herefter iværksætter efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som følges af det offentlige, er begået. Politiet iværksætter også af egen drift efterforskning i et sådant tilfælde.

Efterforskningen har til formål at klarlægge, om betingelserne for at pålægge strafansvar eller anden strafferetlig retsfølge er til stede, og at tilvejebringe oplysninger til brug for sagens afgørelse samt forberede sagens behandling ved retten, jf. retsplejelovens § 743.

Politiet afviser en indgivet anmeldelse, hvis der ikke findes grundlag for at indlede efterforskning. Er der ikke grundlag for at fortsætte en påbegyndt efterforskning, kan beslutningen om at indstille efterforskningen træffes af politiet, hvis der ikke er rejst sigtelse, jf. i øvrigt nærmere retsplejelovens § 749.

Anklagemyndighedens afgørelse af tiltalespørgsmålet er som udgangspunkt underlagt det såkaldte opportunitetsprincip, dvs. princippet om, at anklagemyndigheden er rådig over sagen og selv afgør om sagen skal føres for en domstol. Dette udgangspunkt modificeres dog af, at der i retsplejeloven er fastsat nærmere regler, der begrænser anklagemyndighedens muligheder for at opgive påtale i en sag eller meddele tiltalefrafald. Der henvises herved til bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 65, herunder især §§ 721-723 om henholdsvis påtaleopgivelse og meddelelse af tiltalefrafald (henholdsvis uden og med vilkår).

3.2. Forsøg og medvirken

De almindelige bestemmelser om forsøg på og medvirken til strafbare handlinger findes i straffelovens 4. kapitel (§§ 21-24).

I straffelovens § 21 er det fastsat, hvornår en handling kan straffes som forsøg på at begå en forbrydelse, og under hvilke omstændigheder der i et forsøgstilfælde kan ske nedsættelse af en

foreskrevet straf for den pågældende lovovertrædelse. Af bestemmelsens stk. 1 følger det, at handlinger, som sigter til at fremme eller bevirker udførelsen af en forbrydelse, straffes som forsøg, når denne ikke fuldbyrdes. Straffelovens § 21 skal ses i sammenhæng med bestemmelsen i lovens § 22, som fastsætter, hvornår forsøg ikke straffes som følge af frivillig tilbagetræden.

Hvad angår medvirken til en lovovertrædelse, følger det af straffelovens § 23, stk. 1, at den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse omfatter alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen. Bestemmelsen i straffelovens § 23 regulerer i øvrigt, under hvilke omstændigheder der i et medvirkenstilfælde kan ske strafnedsættelse eller eventuelt strafbortfald. Herudover indeholder straffeloven i § 24 en bestemmelse, hvorefter en medvirkende person ikke straffes, hvis den pågældende under nærmere angivne betingelser afværger forbrydelsens fuldbyrdelse.

3.3. Straffastsættelse – skærpende og formildende omstændigheder

Reglerne om straffens fastsættelse findes i straffelovens 10. kapitel (§§ 80-91).

Den grundlæggende bestemmelse findes i straffelovens § 80, hvorefter der ved straffens fastsættelse under hensyntagen til ensartetheden i retsanvendelsen skal lægges vægt på lovovertrædelsens grovhed og på oplysninger om gerningsmanden. Ved vurderingen af lovovertrædelsens grovhed skal der tages hensyn til den med lovovertrædelsen forbundne skade, fare og krænkelse samt til, hvad gerningsmanden indså eller burde have indset herom. Ved vurderingen af oplysninger om gerningsmanden skal der tages hensyn til dennes almindelige personlige og sociale forhold, dennes forhold før og efter gerningen samt dennes bevæggrunde til gerningen.

Bestemmelsen i straffelovens § 80 skal navnlig ses i sammenhæng med reglerne i § 81 og § 82, der indeholder nærmere opregninger af, hvilke omstændigheder der i almindelighed skal anses for skærpende henholdsvis formildende ved straffastsættelsen. Herudover er det fastsat i § 83, under hvilke omstændigheder straffen kan nedsættes under den foreskrevne strafferamme eller eventuelt kan bortfalde.

3.4. Straffastsættelse - gentagelsestilfælde og flere samtidige lovovertrædelser

I straffelovens 10. kapitel er der også fastsat bestemmelser om strafudmålingen i gentagelsestilfælde og i tilfælde af flere lovovertrædelser til samtidig pådømmelse.

For så vidt angår strafudmålingen i gentagelsestilfælde, følger det af straffelovens § 84, stk. 1, at det er en betingelse for anvendelsen af bestemmelser om forhøjet straf eller andre retsfølger i et sådant tilfælde, at gerningsmanden, inden den pågældende på ny forbrød sig, i den danske stat er fundet skyldig i en begået strafbar handling, som loven tillægger gentagelsesvirkning på den nu begåede handling, eller forsøg på eller medvirken til en sådan.

Retten kan tillægge straffedomme afsagt uden for den danske stat samme gentagelsesvirkning som de straffedomme, der er afsagt her i landet, jf. § 84, stk. 2.

Gentagelsesvirkningen ophører, når der, førend den nye strafbare handling blev begået, er forløbet 10 år, efter at den tidligere straf er udstået, endeligt eftergivet eller bortfaldet, jf. i øvrigt nærmere straffelovens § 84, stk. 3.

Hvad angår den situation, hvor flere lovovertrædelser foreligger til pådømmelse under samme sag mod samme gerningsmand, kan der henvises til bestemmelsen i straffelovens § 88, som indebærer, at der i et sådant tilfælde som udgangspunkt fastsættes en fælles straf inden for den foreskrevne strafferamme eller, hvis flere strafferammer kommer i betragtning, den strengeste af disse. Herudover er der i straffelovens § 89 og § 89 a fastsat bestemmelser om henholdsvis idømmelse af tillægsstraf og om bortfald af tidligere idømt straf i et tilfælde, hvor en person idømmes en anden retsfølge (end straf).

3.5. Idømmelse af frihedsstraf (fængsel)

De almindelige regler for, hvilke straffe der kan idømmes under danske straffesager, fremgår af straffelovens 6. kapitel, herunder især af bestemmelserne i lovens § 31 og § 33.

Af § 31 fremgår det, at de almindelige straffe er fængsel og bøde.

Efter § 33 idømmes fængsel på livstid eller på tid, ikke under 7 dage og ikke over 16 år. I tilfælde, hvor der er hjemmel til at forhøje den straf, der er foreskrevet for en lovovertrædelse, kan der dog idømmes fængsel indtil 20 år. Straffen må ikke overstige fængsel i 8 år for en gerningsmand, der ikke var fyldt 18 år, da gerningen blev udført. Når fængsel idømmes for kortere tid end 3 måneder, fastsættes straffen i dage, ellers i måneder og år.

I overensstemmelse med disse almindeligt gældende regler er strafbestemmelser i straffeloven (og i særlovgivningen) opbygget på den måde, at straffen skal fastsættes inden for en ramme, som afgrænses af det i den enkelte bestemmelse anførte minimum, der som regel er sammen-

faldende med strafartens minimum, og en længstetid, der enten kan være fastsat i den enkelte bestemmelse eller kan følge af strafartens maksimum. Undertiden kan en strafferamme rumme flere strafarter, sådan at ikke blot valget af straffens grad, men også straffens art overlades til retten. Den hovedstrafferamme, som er fastsat i den enkelte strafbestemmelse, er i visse tilfælde suppleret af sidestrafferammer, som er udformet således, at der gives mulighed for at idømme en højere eller lavere straf eller en strengere eller mildere strafart under skærpende eller formildende omstændigheder.

Der findes således ikke længere fikserede straffe i straffeloven (eller i særlovgivningen), og der overlades således dommeren frihed til at fastsætte straffen i det konkrete tilfælde inden for ganske vide rammer, ofte således, at der er et valg mellem de nævnte to strafarter - fængsel og bøde.

3.6. Idømmelse af bødestraf

Som nævnt ovenfor under pkt. 3.5., findes de almindelige bestemmelser om idømmelse af bødestraf i straffelovens 6. kapitel. Der henvises i denne forbindelse især til reglerne i § 51 (om bødens størrelse) samt §§ 53-55 (om forvandlingsstraf).

Af bestemmelsen i § 51 følger det bl.a., at bøde, som idømmes i medfør af straffeloven, i det omfang den idømmes eller vedtages i retten, skal fastsættes i dagbøder. Dette gælder dog ikke bøder, der pålægges som tillægsstraf til en anden retsfølge (end straf). Dagbødernes antal bestemmes under hensyn til lovovertrædelsens beskaffenhed og de i § 80 nævnte omstændigheder (jf. herom ovenfor under pkt. 3.3.) til mindst 1 og højst 60. Størrelsen af den enkelte dagbod fastsættes til et beløb svarende til den pågældendes gennemsnitlige dagsindtægt, idet der dog ved beløbets fastsættelse bør tages hensyn til bødefældtes livsvilkår, herunder hans formue, forsørgerpligter og andre forhold, der indvirker på betalingsevnen. Dagbøden kan dog ikke fastsættes til et lavere beløb end 2 kr.

Ved fastsættelsen af andre bøder (end de ovenfor nævnte) vil der inden for de grænser, som hensynet til lovovertrædelsens beskaffenhed og i de § 80 nævnte omstændigheder tilsteder, være at tage særligt hensyn til den skyldiges betalingsevne og til den opnåede eller tilsigtede fortjeneste eller besparelse, jf. straffelovens § 51, stk. 3.

Hvis en idømt bødestraf ikke betales, vil der i stedet indtræde en forvandlingsstraf af fængsel. De nærmere regler for forvandlingsstraffens fastsættelse fremgår som tidligere nævnt af straffe-

lovens § 54 og § 55, hvortil der henvises. Der fastsættes selvsagt ingen forvandlingsstraf for juridiske personer, jf. § 54.

Om de nærmere regler for opkrævning og inddrivelse af bøder henvises til bekendtgørelse nr. 394 af 17. maj 2001, som – foruden regler om opkrævning og inddrivelse – indeholder regler om henstand med betaling, forvandlingsstraf for bøde og behandling af sager om eftergivelse mv.

3.7. Konfiskation og rettighedsfrakendelse

Reglerne for, hvornår der kan ske konfiskation af et udbytte mv. ved en strafbar handling, og hvornår der kan ske rettighedsfrakendelse som følge af strafbart forhold, findes i straffelovens 9. kapitel om andre retsfølger af den strafbare handling (§§ 75-79).

I straffelovens § 75, stk. 1 (om udbyttekonfiskation), er det fastsat, at udbyttet ved en strafbar handling eller et hertil svarende beløb helt eller delvis kan konfiskeres. På tilsvarende vis fremgår det af § 75, stk. 2 (om tingskonfiskation), at der kan ske konfiskation af genstande, der har været brugt eller er bestemt til at bruges ved en strafbar handling, genstande, der er frembragt ved en strafbar handling, og genstande, med hensyn til hvilke der i øvrigt er begået en strafbar handling.

Bestemmelserne i § 75, stk. 1 og 2, skal ses i sammenhæng med reglerne i § 76 og 76 a, hvor der er en nærmere angivelse af, hos hvem der kan ske konfiskation, og under hvilke omstændigheder dette kan ske. Herudover indeholder straffeloven i § 77 regler om anvendelse af konfiskerede midler til dækning af erstatningskrav i anledning af lovovertrædelsen. Endelig findes der i § 77 a en regel om konfiskation i et tilfælde, hvor der ikke (endnu) er begået en strafbar handling.

Hvad angår spørgsmålet om rettighedsfrakendelse, følger det af straffelovens § 78, at strafbart forhold som udgangspunkt ikke medfører tab af borgerlige rettigheder, herunder ret til virksomhed i henhold til almindeligt næringsbrev eller sønæringsbrev. Det fremgår imidlertid af bestemmelserne i lovens § 78, stk. 2 og stk. 3, og af reglen i § 79, at den, der er dømt eller som dømmes for strafbart forhold, kan udelukkes fra at udøve virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, såfremt det udviste forhold begrundes en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet. Spørgsmålet om, hvorvidt det udviste forhold er til hinder for udøvelse af virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller

godkendelse, indbringes efter begæring fra den pågældende for retten, jf. straffelovens § 78, stk. 3.

Frakendelse sker på tid fra 1 år til 5 år, regnet fra endelig dom, eller indtil videre, i hvilket tilfælde spørgsmålet om fortsat udelukkelse fra den pågældende virksomhed efter 5 års forløb kan indbringes for retten, jf. i øvrigt nærmere bestemmelserne i § 78, stk. 3, og § 79.

Udover de nævnte bestemmelser i straffelovens §§ 78-79 er der i særlovgivninger på en lang række områder fastsat regler om rettighedsfrakendelse, herunder bl.a. regler om frakendelse af førerretten efter færdselsloven.

3.8. Sanktioner over for juridiske personer

Der er i straffelovens 5. kapitel (§§ 25-27) fastsat særlige regler om strafansvar for juridiske personer.

Af bestemmelsen i § 25 følger, at en juridisk person kan straffes med bøde, når det er bestemt ved eller i medfør af lov. Bestemmelser om strafansvar for selskaber mv. omfatter, medmindre andet er bestemt, enhver juridisk person, herunder aktie-, anparts- og andelsselskaber, interessentskaber, foreninger, fonde, boer, kommuner, statslige myndigheder, samt under visse omstændigheder tillige enkeltmandsvirksomheder, jf. § 26

Strafansvar for en juridisk person forudsætter efter straffelovens § 27, at der inden for dens virksomhed er begået en overtrædelse, der kan tilregnes en eller flere til den juridiske person knyttede personer eller den juridiske person som sådan. Statslige myndigheder og kommuner kan alene straffes i anledning af overtrædelser, der begås ved udøvelse af virksomhed, der svarer til eller kan sidestilles med virksomhed udøvet af private.

3.9. Alternative sanktioner (til ubetinget straf)

3.9.1. Betingede straffe (uden eller med vilkår)

Reglerne om betingede domme findes i straffelovens 7. kapitel (§§ 56-61)

Af den centrale bestemmelse i § 56 følger, at retten, hvis det findes upåkrævet, at straf kommer til fuldbyrdelse, kan bestemme i dommen, at spørgsmålet om straffastsættelse udsættes og bortfalder efter en prøvetid. Såfremt det må anses for mere formålstjenligt, kan retten dog fastsætte

straffen og bestemme, at fuldbyrdelsen udsættes og bortfalder ved udløbet af prøvetiden. Udsættelsen betinges af, at den dømte ikke i prøvetiden begår strafbart forhold, og at den pågældende overholder de vilkår, som måtte være fastsat i medfør af § 57 (jf. herom i det følgende nedenfor). Prøvetiden fastsættes af retten og kan i almindelighed ikke overstige 3 år. Under særlige omstændigheder kan der dog fastsættes en prøvetid på indtil 5 år.

Der kan efter straffelovens § 58 idømmes en såkaldt kombinationsdom, hvilket betyder, at en del af den forskyldte straf, dog højst 6 måneder, skal fuldbyrdes, mens dommen i øvrigt gøres betinget. Der kan i forbindelse med betinget dom idømmes bøde, selv om sådan straf ikke er hjemlet for den pågældende lovovertrædelse.

Som nævnt kan der i tilknytning til idømmelse af betinget straf fastsættes vilkår, herunder bl.a. om, at den dømte i hele prøvetiden eller en del af denne skal undergives tilsyn, jf. herved nærmere straffelovens § 57. Bestemmelsen i § 57 skal i øvrigt ses i sammenhæng med straffelovens § 59 (om ændring eller ophævelse af fastsatte vilkår) og § 60 (om retsvirkningerne af overtrædelse af vilkår). Endelig er der i straffelovens § 61 fastsat regler om betydningen af, at der henholdsvis inden prøvetidens udløb (stk. 1) og i prøvetiden (stk. 2) foretages rettergangsskridt mod den dømte.

3.9.2. Særligt om samfundstjeneste

Hvis en betinget dom efter reglerne i straffelovens §§ 56 og 57 (jf. ovenfor under pkt. 3.9.1.) ikke findes tilstrækkelig, kan retten, hvis tiltalte findes egnet hertil, afsige betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, jf. herved straffelovens § 62.

Som vilkår for udsættelsen af fængselsstraf bestemmes, at den dømte skal udføre ulønnet samfundstjeneste i mindst 30 og højst 240 timer. Den fastsatte arbejdspligt skal opfyldes inden for en længstetid, der udmåles i forhold til antallet af arbejdstimer. Længstiden kan af tilsynsmyndigheden forlænges, hvis særlige grunde taler derfor, dog ikke ud over prøvetiden. Der fastsættes en prøvetid på højst to år, og den dømte undergives tilsyn i prøvetiden. Der henvises nærmere til straffelovens § 63.

Herudover er der i straffelovens § 64 fastsat regler om idømmelse af betinget straf med vilkår om samfundstjeneste samtidig med idømmelse af en kortere ubetinget fængselsstraf eller bøde.

Endvidere er der i straffelovens § 65 fastsat regler om ændring eller ophævelse af vilkår, og der er i lovens § 66 fastsat regler om retsvirkningerne af vilkårsovertrædelse. Af bestemmelsen i §

66 følger, at retten – i et sådant tilfælde – enten kan træffe afgørelse om ubetinget fængselsstraf for den begåede lovovertrædelse eller bestemme, at den betingede dom skal opretholdes, eventuelt i forbindelse med en forlængelse af længstetiden for samfundstjeneste og af prøvetiden inden for den i § 63 nævnte grænse.

Om det nærmere indhold af de ganske udførlige regler om samfundstjeneste kan der i øvrigt henvises til reglerne i straffelovens §§ 62-67. Endvidere kan der henvises til straffuldbyrdelseslovens §§ 101-103, hvor der er fastsat regler om gennemførelse af domme med vilkår om samfundstjeneste.

3.9.3. Mægling

Justitsministeriet har iværksat forsøgsordninger i udvalgte kommuner med henblik på at give ofret og gerningsmanden mulighed for, som supplement til den sædvanlige retsforfølgning, at mødes til mægling i konfliktråd. Forsøgsordningerne har i første omgang været begrænset til bestemte former for kriminalitet og til visse grupper af gerningsmænd, men er efterfølgende blevet udvidet, således at de omfatter sager om vold, indbrud, butikstyveri, brugstyveri, taskestyveri og hærværk. Også andre former for kriminalitet, som kan virke krænkende for offeret, og som efter en konkret vurdering anses for egnet til mægling, kan imidlertid inddrages under ordningen.

Det er en forudsætning for afholdelse af konfliktråd, at den sigtede i det væsentlige har tilstået forholdet, og at både offer og gerningsmand har ønsket at deltage i konfliktråd. Gerningsmandens eventuelle forstraffe udelukker ikke i sig selv anvendelse af mægling i konfliktråd, og der har heller ikke været begrænsninger i forhold til gerningsmandens alder. Mægling i konfliktråd er som nævnt et supplement til sædvanlig retsforfølgning, og mægling kan således ikke som et alternativ afløse straf. Det er imidlertid ikke udelukket, at domstolene ved straffastsættelsen efter en konkret vurdering kan tillægge en gennemført mægling betydning. Straffelovens § 84 giver bl.a. mulighed for at nedsætte straffen, hvis den tiltalte har genoprettet den skade, som er forvoldt ved lovovertrædelsen. Mindre straf har dog ikke været formålet med konfliktrådene.

3.10. Fuldbydelse af strafferetlige sanktioner

Fuldbydelse af straf sker i overensstemmelse med de regler, som følger af henholdsvis straffeloven og loven om straffuldbyrdelse samt de bekendtgørelser og andre administrative forskrifter, som er udstedt i henhold til denne lov.

Der er tale om et meget omfattende og detaljeret regelkompleks, som bl.a. indeholder regler om straffuldbyrdelsens iværksættelse, udsættelse og benådning, beregning af straffetiden, valg af afsoningsinstitution samt regler om indsattes rettigheder og pligter under opholdet i afsoningsinstitutionen, herunder mulighederne for udgang under afsoning. I det følgende redegøres der derfor alene (i korthed) for reglerne om udsættelse og benådning samt om indsattes udgang, idet det bemærkes, at der – når der bortses fra reglerne om prøveløsladelse – ikke fra Kommissionens side er lagt op til at foretage harmonisering af de materielle bestemmelser om fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner, jf. ovenfor under 2.4.1.

3.10.1. Udsættelse og benådning

Reglerne om udsættelse af straffuldbyrdelse findes i straffuldbyrdelseslovens §§ 10-13.

I henhold til lovens § 10 kan justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, bestemme, at fuldbyrdelsen af en fængselsstraf eller en del af denne skal udsættes, når hensynet til den dømte, herunder dennes arbejds-, uddannelses-, familie- eller helbredsmæssige forhold taler herfor, og hensynet til retshåndhævelsen ikke taler imod udsættelse af straffuldbyrdelsen.

Udsættelse af straffuldbyrdelsen betinges af, at den dømte ikke begår strafbart forhold. Udsættelse kan endvidere betinges af, at den dømte i øvrigt overholder fastsatte vilkår, herunder undergiver sig tilsyn af kriminalforsorgen, jf. § 13.

For så vidt angår reglerne om benådning (strafeftergivelse) kan der – ud over de relevante bestemmelser i straffeloven, jf. bl.a. lovens § 43 og § 97 c – henvises til straffuldbyrdelseslovens §§ 11 og 12 samt de i henhold hertil udstedte administrative forskrifter.

3.10.2. Udgang

Reglerne om indsattes udgang fra en afsoningsinstitution findes i straffuldbyrdelseslovens §§ 46-50.

I henhold til lovens § 46 kan tilladelse til udgang gives i en række nærmere bestemte situationer. Efter § 47 gives tilladelse til udgang for et bestemt tidsrum, der medregnes i straffetiden, og tilladelse til udgang betinges af, at den indsatte under udgangen ikke begår strafbart forhold eller i øvrigt misbruger udgangstilladelsen, jf. § 48. Herudover indeholder loven i § 49 regler for hel eller delvis tilbagekaldelse af en tilladelse til udgang.

3.10.3. Prøveløsladelse

Reglerne om prøveløsladelse fremgår af straffelovens 6. kapitel (§§ 38-42).

Af straffelovens § 38 følger, at når to tredjedele af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået, afgør justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, om den dømte skal løslades på prøve. Løsladelse på prøve kan ske tidligere, når særlige omstændigheder taler derfor, og den dømte har udstået halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder. Herudover fastsætter straffelovens § 38, i hvilke tilfælde der ikke kan blive tale om prøveløsladelse.

Efter straffelovens § 39 betinges (prøve)løsladelse af, at den pågældende ikke i prøvetiden begår strafbart forhold. Prøvetiden kan ikke overstige 3 år. Hvis den resterende straffetid overstiger 3 år, kan der dog fastsættes en prøvetid på indtil 5 år. Der kan endvidere fastsættes vilkår om tilsyn.

Hvis den prøveløsladte begår nyt strafbart forhold i prøvetiden, og der inden dennes udløb foretages rettergangsskridt, hvorved han sigtes for forholdet, træffer retten afgørelse i overensstemmelse med § 61, stk. 2, således at reststraffen ligestilles med en betinget dom. Har prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 3 eller 4, været forbundet med vilkår om samfundstjeneste, skal der ved fastsættelse af en fællesstraf tages hensyn til omfanget af den udførte samfundstjeneste, jf. § 40, stk. 1. Justitsministeren har endvidere en række beføjelser, hvis den prøveløsladte overtræder de fastsatte vilkår, som fremgår af § 40, stk. 2.

Det følger imidlertid af § 40 a, at når halvdelen af straffetiden, dog mindst 4 måneder, er udstået, kan justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, ud over i de i § 38, stk. 2, nævnte tilfælde beslutte, at den dømte skal løslades på prøve, hvis hensynet til retshåndhævelsen skønnes ikke at tale imod det, og hvis den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlings- eller uddannelsesforløb, eller den dømtes forhold taler derfor. Der fastsættes vilkår om tilsyn indtil det tidspunkt, hvor der er forløbet to tredjedele af straffetiden. Der kan fastsættes yderligere vilkår efter reglerne i § 57 samt vilkår om udførelse af samfundstjeneste. Prøveløsladelse forudsætter desuden, at den dømtes forhold ikke gør løsladelse utilrådelig, at der er sikret den dømte passende ophold og arbejde eller andet underhold, samt at den dømte er egnet til og erklærer sig villig til at overholde de vilkår for løsladelsen, som fastsættes, jf. i øvrigt nærmere straffelovens § 40 a.

For så vidt angår fængselsstraf på livstid afgør justitsministeren i henhold til straffelovens § 41, om den dømte skal løslades på prøve, når 12 år er udstået. Løsladelse på prøve betinges af de

samme forhold som anført ovenfor. Hvis den prøveløsladte begår nyt strafbart forhold i prøvetiden, og der inden dennes udløb foretages rettergangsskridt, hvorved den pågældende sigtes for forholdet, kan retten ved dom træffe afgørelse om, at den pågældende skal genindsættes til udståelse af livstidsstraffen.

Der findes i øvrigt regler om prøveløsladelse i straffuldbyrdeleslovens kapitel 14 og i administrative forskrifter udstedt i henhold hertil.

3.11. Lov om international fuldbyrdelse af straf mv.

Reglerne om fuldbyrdelse her i landet af udenlandske afgørelser om straf mv. og om fuldbyrdelse i udlandet af danske afgørelser om straf mv. findes i lov om international fuldbyrdelse af straf mv.

Af lovens kapitel 2 (§§ 2 og 3) følger det bl.a., at afgørelser, som er omfattet af konvention (fra 1983) om overførsel af domfældte og dennes tillægsprotokol, kan fuldbyrdes efter konventionens og protokollens regler.

Konventionen indebærer bl.a., at en statsborger i et kontraherende land, som er idømt frihedsstraf i et andet kontraherende land, kan fremsætte anmodning om at blive overført til afsoning i sit hjemland. En sådan overførsel forudsætter efter konventionen, at en række betingelser er opfyldt, herunder bl.a. at begge de involverede lande samtykker i overførelsen. I den forbindelse er det fastsat i lovens § 2, stk. 2, at afgørelse om samtykke efter konventionen træffes af Justitsministeriet.

Det følger desuden at lovens § 3, stk. 1, at begrebet "statsborger" i konventionens artikel 3, stk. 1, litra a, og stk. 4, for Danmarks vedkommende bestemmes som personer, som har dansk indfødsret eller som har fast bopæl i riget. Endelig fastsættes det, at fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser i Danmark sker efter reglerne i konventionens artikel 11 om omsætning af straffen, og at dette sker ved rettens foranstaltning. Justitsministeriet kan dog, hvis det ellers ikke vil være muligt at få en domfældt overført hertil, bestemme, at fuldbyrdelse kan ske efter reglerne i konventionens artikel 10 om fortsat fuldbyrdelse, jf. herved nærmere lovens § 3, stk. 2 og 3.

For en nærmere omtale af reglerne i konventionen og tillægsprotokollen kan der i øvrigt henvises til grønbogens side 40-42 samt for så vidt angår tillægsprotokollen til Justitsministeriets vejledning af 2. december 2003.

Det bemærkes, at loven om international fuldbyrdelse af straf mv. ikke gælder for afgørelser, der er omfattet af lov om samarbejde med Finland, Island, Norge og Sverige angående fuldbyrdelse af straf mv. I forhold til disse lande vil den hidtidige lov således fortsat skulle anvendes.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens grønbog om tilnærmelse, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner i EU vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Hvis der efterfølgende som led i opfølgningen på grønbogen bliver fremsat og vedtaget nye EU-retsakter, vil disse retsakter kunne medføre statsfinansielle og lovgivningsmæssige konsekvenser, som det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at angive nærmere.

5. Høring

Grønbogen vil blive sendt til høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder.