



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 5.2.2014
COM(2014) 57 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om medlemsstaternes gennemførelse af rammeafgørelse 2008/909/RIA, 2008/947/RIA og 2009/829/RIA om gensidig anerkendelse af retsafgørelser om frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger, om afgørelser om prøvetid og alternative sanktioner og om tilsynsforanstaltninger som et alternativ til varetægtsfængsling

{SWD(2014) 34 final}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Baggrund for rammeafgørelserne: en sammenhængende og komplementær lovgivningspakke	4
3.	Status med hensyn til gennemførelsen og konsekvenser af mangelfuld gennemførelse	5
4.	Foreløbig vurdering af de modtagne love om gennemførelse	6
4.1.	De berørtes rolle i overførelsesprocessen	6
4.2.	Princippet om gensidig tillid: som udgangspunkt ingen tilpasning af straffen.....	7
4.3.	Senere afgørelser: forskelle i fuldbyrdelsen af dommen.....	8
4.4.	Forpligtelse til at acceptere overførelse, medmindre der foreligger grunde til afslag	9
4.5.	Tidsfrister	9
4.6.	Sammenhæng mellem rammeafgørelserne og den europæiske arrestordre	10
4.7.	Erklæringer vedrørende overgangsbestemmelsen.....	10
5.	En ny retlig ramme til sikring af, at reglerne under tredje søjle anvendes i praksis	11
6.	Konklusion	11

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om medlemsstaternes gennemførelse af rammeafgørelse 2008/909/RIA, 2008/947/RIA og 2009/829/RIA om gensidig anerkendelse af retsafgørelser om frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger, om afgørelser om prøvetid og alternative sanktioner og om tilsynsforanstaltninger som et alternativ til varetægtsfængsling

1. INDLEDNING

I et fælles europæisk område med retfærdighed, der er baseret på gensidig tillid, har EU truffet foranstaltninger til at sikre, at personer, der ikke er bosiddende i et land, og mod hvem der er indledt en straffesag, ikke behandles anderledes end personer, der er bosiddende i landet. Dette er særligt vigtigt under hensyn til det store antal unionsborgere, der sidder fængslet i andre medlemsstater.

Det er på den baggrund, at EU i 2008 og 2009 vedtog tre rammeafgørelser, der supplerer hinanden, og hvis gennemførelsesfrister er udløbet:

- Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger¹ (*rammeafgørelsen om overførelse af domfældte*) skulle gennemføres senest den 5. december 2011. For det første giver den medlemsstaterne mulighed for at fuldbyrde en fængselsdom, der er afsagt i en anden medlemsstat, over en person, der bliver i den første medlemsstat. For det andet indfører den en ordning til at sende domfældte indsatte tilbage til den medlemsstat, hvor de er statsborgere eller har deres sædvanlige opholdssted, (eller til en anden medlemsstat, som de har nær tilknytning til) for at de kan afsone deres fængselsstraf der.
- Rådets rammeafgørelse 2008/947/RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om prøvetid og alternative sanktioner² (*rammeafgørelsen om prøvetid og alternative sanktioner*) skulle gennemføres senest den 6. december 2011. Den finder anvendelse på mange alternativer til frihedsberøvelse og på foranstaltninger med henblik på førtidsløsladelse (f.eks. vilkår om ikke at opholde sig på bestemte lokaliteter eller om at udføre samfundstjeneste eller påbud vedrørende opholdssted, uddannelse eller erhvervsvirksomhed). Afgørelsen om prøvetid eller andre alternative sanktioner kan fuldbyrdes i en anden medlemsstat, når bare den pågældende samtykker heri.
- Rådets rammeafgørelse 2009/829/RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om tilsynsforanstaltninger som et alternativ til varetægtsfængsling³ (*rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre*) skulle gennemføres senest den 1. december 2012. Den vedrører midlertidig løsladelse fra varetægtsfængsling. Den vil give mulighed for at overføre kontrollen uden frihedsberøvelse (f.eks. vilkår om at blive et bestemt sted eller om at melde sig hos en bestemt myndighed på bestemte tidspunkter) fra den medlemsstat, hvor personen, der ikke er bosiddende i staten, er under

¹ Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA af 27. november 2008, EUT L 327 af 5.12.2008, s. 27.

² Rådets rammeafgørelse 2008/947/RIA af 27. november 2008, EUT L 337 af 16.12.2008, s. 102.

³ Rådets rammeafgørelse 2009/829/RIA af 23. oktober 2009, EUT L 294 af 11.11.2009, s. 20.

mistanke for at have begået en overtrædelse, til den medlemsstat, hvor den pågældende normalt er bosiddende. Dette vil give mulighed for, at en mistænkt kan underkastes en kontrolforanstaltning i sin hjemmemedlemsstat, indtil retssagen finder sted i den anden medlemsstat, i stedet for at blive varetægtsfængslet.

Gennemgangen af de mange svar på Kommissionens grønbog fra juni 2011 om anvendelse af EU-lovgivningen om frihedsberøvelse på det strafferetlige område⁴ har vist, at grundig og rettidig gennemførelse af rammeafgørelserne bør prioriteres frem for alt andet.

Denne rapport har derfor to formål: for det første at vurdere, hvor langt gennemførelsen af rammeafgørelserne er kommet, set i lyset af Kommissionens beføjelser til at indlede traktatbrudsprocedurer fra 1. december 2014⁵, og for det andet at foretage en foreløbig vurdering af de nationale gennemførelsesbestemmelser, Kommissionen allerede har modtaget.

2. BAGGRUND FOR RAMMEAFGØRELSENE: EN SAMMENHÆNGENDE OG KOMPLEMENTÆR LOVGIVNINGSPAKKE

Hvert år retsforfølges eller dømmes titusindvis unionsborgere for forbrydelser i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union. Meget ofte træffer domstolene i straffesager afgørelse om fængsling af personer, der ikke er bosiddende i landet, fordi der er frygt for, at de ikke vil møde op i retten. En mistænkt, der er bosiddende i landet, ville i en tilsvarende situation ofte blive underlagt en mindre indgribende kontrolforanstaltning, såsom at skulle melde sig hos politiet eller skulle underlægges et rejseforbud.

Rammeafgørelserne må ses som en pakke bestående af sammenhængende og komplementær lovgivning, der regulerer spørgsmålet om frihedsberøvelse af unionsborgere i andre medlemsstater og rummer muligheden for at opnå en begrænsning af varetægtsfængsling og at fremme den sociale rehabilitering af indsatte i situationer, der går på tværs af grænserne. Der er nemlig et samspil, ikke alene mellem de tre rammeafgørelser, men også mellem rammeafgørelserne og rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre⁶.

Ved en rigtig gennemførelse af *rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre* vil mistænkte, for hvem der er udstedt en europæisk arrestordre, hurtigt kunne vende hjem til deres bopælsland, mens de venter på retssagen i en anden medlemsstat. Derved undgås en lang varetægtsfængsling i et fremmed land efter fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre, og inden den egentlige retssag finder sted. Endvidere vil en rigtig gennemførelse af *rammeafgørelsen om prøvetid og alternative sanktioner* tilskynde dommerne til at pålægge en alternativ sanktion, der skal fuldbyrdes i udlandet, i stedet for fængselsstraf, idet de kan have tillid til, at der bliver ført tilstrækkeligt tilsyn med en person i en anden medlemsstat.

Der er også en sammenhæng mellem *rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre* og *rammeafgørelsen om prøvetid og alternative sanktioner*. Når den

⁴ KOM(2011) 327 endelig, http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en..htm.

⁵ Udløbsdatoen for overgangsperioden i protokol nr. 36 til Lissabontraktaten (se afsnit 5).

⁶ Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (*rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre*), EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

tiltalte allerede er blevet sendt hjem i henhold til *rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre* i fasen forud for retssagen og har vist, at han opfylder vilkårene, han er blevet pålagt i fasen forud for retssagen, vil dommeren normalt være mere tilbøjelig til at pålægge en alternativ sanktion (til fængselsstraf), som kan fuldbyrdes i udlandet efter domsafsigelsen.

Derudover indeholder artikel 25 i *rammeafgørelsen om overførelse af domfældte* en henvisning til *rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre*. Bestemmelsen, sammenholdt med artikel 4, stk. 6, og artikel 5, stk. 3, i *rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre*, giver medlemsstaterne mulighed for at afslå at udlevere sine statsborgere eller personer med bopæl i medlemsstaten, hvis medlemsstaten påtager sig at fuldbyrde fængselsstraffen i henhold til *rammeafgørelsen om overførelse af domfældte*.

Hvis mulighederne, denne lovgivningspakke rummer, skal udnyttes fuldt ud, kræver det, at rammeafgørelserne gennemføres rigtigt i national lovgivning.

3. STATUS MED HENSYN TIL GENNEMFØRELSEN OG KONSEKVENSER AF MANGELFULD GENNEMFØRELSE

Ved udarbejdelsen af nærværende rapport er der henholdsvis 10, 14 og 16 medlemsstater, der endnu ikke har gennemført rammeafgørelserne nu mere end 2 år efter gennemførelsesfristens udløb. Kommissionen har kun fået meddelelse om de nationale gennemførelseslove fra følgende medlemsstater:

- *Rammeafgørelsen om overførelse af domfældte*: fra **DK, FI, IT, LU og UK** inden gennemførelsesfristen og fra **AT, BE, CZ, FR, HR, HU, LV, MT, NL, PL, RO, SL og SK** efter gennemførelsesfristen.
- *Rammeafgørelsen om prøvetid og alternative sanktioner*: fra **DK og FI** inden gennemførelsesfristen og fra **AT, BE, BG, CZ, HR, HU, LV, NL, PL, RO, SL og SK** efter gennemførelsesfristen.
- *Rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre*: fra **DK, FI, LV og PL** inden gennemførelsesfristen og fra **AT, CZ, HR, HU, NL, RO, SL og SK** efter gennemførelsesfristen.

Fra følgende medlemsstater er der **ikke modtaget nogen meddelelse**⁷:

- *Rammeafgørelsen om overførelse af domfældte*: **BG, CY, DE, EE, EL, ES, IE, LT, PT og SE**.
- *Rammeafgørelsen om prøvetid og alternative sanktioner*: **CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE og UK**.
- *Rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre*: **BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE og UK**.

En tabel over status for gennemførelsen af rammeafgørelserne er indsat i det vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene sammen med en tabel over medlemsstaternes erklæringer herom.

Rammeafgørelser skal gennemføres af medlemsstaterne på samme måde som alle andre elementer af gældende EU-ret. Rammeafgørelser er pr. definition bindende for

⁷

Visse medlemsstater har meddelt Kommissionen, at relevant lovgivning var under udarbejdelse på nationalt plan. Der var imidlertid ingen af disse medlemsstater, der vedtog lovgivningen eller gav Kommissionen meddelelse herom inden udgangen af december 2013.

medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, mens det overlades til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Rammeafgørelser har ikke direkte virkning. Princippet om overensstemmende fortolkning gælder dog i forbindelse med rammeafgørelser, der er vedtaget på grundlag af afsnit VI i den tidligere traktat om Den Europæiske Union⁸.

Visse medlemsstaters manglende gennemførelse af rammeafgørelserne er yderst problematisk, eftersom de medlemsstater, der har gennemført rammeafgørelserne korrekt, kan ikke drage fordel af deres bestemmelser om samarbejde i forholdet til de medlemsstater, der ikke har gennemført dem rettidigt. Princippet om gensidig anerkendelse, der er hjørnestenen i det europæiske retlige område, kræver gensidighed i gennemførelsen; det kan ikke fungere, hvis retsakterne ikke er blevet gennemført korrekt i begge medlemsstater. I konsekvens heraf vil selv de medlemsstater, der har foretaget rettidig gennemførelse, når de skal samarbejde med en medlemsstat, der ikke har foretaget rettidig gennemførelse, fortsat skulle anvende Europarådets konventioner herom, når de skal overføre EU-indsatte eller domme til andre medlemsstater.

4. FORELØBIG VURDERING AF DE MODTAGNE LOVE OM GENNEMFØRELSE

Under møderne med medlemsstaterne i ekspertgrupperne blev det klart, at der bør ses nærmere på visse spørgsmål og retlige bestemmelser. Dette blev også bekræftet ved en foreløbig gennemgang af medlemsstaternes gennemførelseslovgivning, som Kommissionen allerede havde modtaget.

Rapporten fokuserer derfor på udvalgte artikler, der under hensyn til rammeafgørelsernes formål må anses for at udgøre deres kerneområde. Da rapporten omfatter de tre rammeafgørelser, grupperes artiklerne efter deres indhold.

Da der er tale om en foreløbig vurdering, er det for tidligt at drage nogen generelle konklusioner om kvaliteten af gennemførelsen. Dette skyldes også, at mange medlemsstater endnu ikke har opfyldt deres forpligtelse til at gennemføre rammeafgørelserne.

Desuden har medlemsstaterne endnu ikke megen praktisk erfaring med anvendelsen af rammeafgørelserne. Ved rapportens affattelse havde Kommissionen modtaget begrænsede vejledende oplysninger om den praktiske anvendelse af rammeafgørelserne fra tre medlemsstater (BE, FI og NL). De begrænsede foreliggende tal viser, at *rammeafgørelsen om overførelse af domfældte* allerede anvendes, hvorimod der endnu ikke er sket nogen overførelse i henhold til *rammeafgørelsen om prøvetid og alternative sanktioner* og *rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre*.

Bestræbelserne, som de medlemsstater, der har gennemført rammeafgørelserne rettidigt, har udfoldet, bør fremhæves, og de bemærkninger, Kommissionen gør med hensyn til disse medlemsstater, skal ses på baggrund af, at Kommissionen ønsker at bistå i gennemførelsesprocessen.

4.1. De berørtes rolle i overførelsesprocessen

(Artikel 6 i rammeafgørelsen om overførelse af domfældte, artikel 5 i rammeafgørelsen om prøvetid og alternative sanktioner og artikel 9 i rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre)

⁸

Jf. EU-Domstolens dom af 16. juni 2005 i sag C-105/03, Pupino.

Vigtigheden af social rehabilitering er et ledende princip i rammeafgørelserne, og medlemsstaternes gennemførelseslovgivning skal derfor sikre, at den berørte bliver hørt ordentligt, inden der træffes en afgørelse om overførelse.

Artikel 6 i *rammeafgørelsen om overførelse af domfældte* giver imidlertid mulighed for under visse betingelser at overføre den domfældte uden dennes samtykke. Da dette er et nyt aspekt set i forhold til Europarådets konvention af 1983⁹, er det vigtigt, at medlemsstaterne har gennemført denne bestemmelse korrekt. Gennemførelseslovgivningen bør kun give mulighed for overførelsen af den domfældte uden dennes samtykke i de tre begrænsede situationer, der er omhandlet i artiklen. Der bør som minimum være bestemmelser om hensyntagen til den domfældtes egen mening (når den pågældende stadig befinder sig i udstedelsesstaten), om informering af den domfældte, om de kompetente myndigheders gensidige høring og om muligheden for, at myndighederne i fuldbyrdsstaten kan afgive en begrundet udtalelse.

Af en foreløbig gennemgang af medlemsstaternes gennemførelseslovgivning fremgår det, at den ikke altid indeholder udtrykkelige bestemmelser om, at den pågældende skal informeres, om, at han skal have lejlighed til at give sin mening til kende, og om, at der skal tages hensyn til hans mening.

I henhold til *rammeafgørelsen om prøvetid og alternative sanktioner* skal der altid foreligge et samtykke fra den domfældte, medmindre den pågældende er vendt tilbage til fuldbyrdsstaten, hvor hans samtykke forudsættes at foreligge. Dette er vigtigt, eftersom denne rammeafgørelse ikke kan bruges mod den pågældendes vilje. Grunden hertil er, at rammeafgørelsen kunne komme på tale, hvis den pågældende allerede er blevet løsladt i udstedelsesstaten og ønsker at vende hjem til sit land som "en fri person" og er villig til at samarbejde med tilsynsmyndighederne. Det samme gælder *rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre*, der vedrører fasen inden retssagen, hvor der stadig gælder en formodning om, at den pågældende er uskyldig.

Kommissionen vil vurdere, om medlemsstaterne i deres gennemførelseslovgivning korrekt har fastsat en effektiv procedure til at give den domfældte en rolle i overførelsesprocessen.

4.2. Princippet om gensidig tillid: som udgangspunkt ingen tilpasning af straffen

(Artikel 8 i *rammeafgørelsen om overførelse af domfældte*, artikel 9 i *rammeafgørelsen om prøvetid og alternative sanktioner* og artikel 13 i *rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre*)

Det er vigtigt at finde den rette balance mellem hensynet til at bevare den straf, der oprindeligt blev pålagt, og hensynet til retstraditionerne i medlemsstaterne, så der ikke opstår konflikter, som kunne få en negativ indvirkning på, hvordan rammeafgørelserne fungerer. Da rammeafgørelserne bygger på gensidig tillid til andre medlemsstaters retssystemer, bør den afgørelse, domstolen i udstedelsesstaten har truffet, respekteres, og som udgangspunkt bør den ikke prøves eller tilpasses. Kun når straffens varighed eller art er uforenelig med national ret i fuldbyrdsstaten (f.eks. med lovens strengeste straf) kan straffen tilpasses. Den tilpassede straf skal dog svare mest muligt til den oprindelige straf. Ved tilpasningen

⁹

Tillægsprotokollen af 1997 til denne konvention indeholdt allerede en bestemmelse om overførsel af indsatte uden deres samtykke under restriktive betingelser. Denne protokol blev imidlertid ikke ratificeret af alle medlemsstaterne.

må den straf, der er idømt i udstedelsesstaten, ikke skærpes med hensyn til sin art eller varighed.

Visse medlemsstater har udvidet mulighederne for tilpasning ved at indføre yderligere vilkår (PL, LV). Det giver mulighed for, at fuldbyrdelsesstaten kan vurdere, om den straf, der er idømt i udstedelsesstaten, svarer til den straf, der sædvanligvis ville idømmes for den pågældende lovovertrædelse i fuldbyrdelsesstaten. Dette er i strid med rammeafgørelsernes formål og ånd.

For så vidt angår andre straffe end frihedsstraf sikrer *rammeafgørelsen om prøvetid og alternative sanktioner*, at en alternativ sanktion kan overføres, selv om denne type sanktion ikke ville blive pålagt for en tilsvarende lovovertrædelse i fuldbyrdelsesstaten. Da medlemsstaterne som minimum skal træffe bestemmelse om de tilsynsforanstaltninger og alternative sanktioner, der er nævnt i rammeafgørelsens artikel 4, stk. 1, vil der desuden være en positiv bivirkning i, at alternativer til frihedsberøvelse vil blive fremmet og indbyrdes tilpasset i de forskellige medlemsstater. En foreløbig vurdering af lovgivningerne viser, at visse medlemsstater ikke har gennemført alle de foranstaltninger, de har pligt til (BG, PL).

Det samme gælder *rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre*, hvorefter medlemsstaterne har pligt til at træffe bestemmelse om mindst de seks obligatoriske foranstaltninger som omhandlet i artikel 8, stk. 1. HU tillader kun overførelse af tre kontrolforanstaltninger.

4.3. Senere afgørelser: forskelle i fuldbyrdelsen af dommen

(Artikel 17 i rammeafgørelsen om overførelse af domfældte, artikel 14 i rammeafgørelsen om prøvetid og alternative sanktioner og artikel 18 i rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre)

Hvor lang tid den domfældte reelt vil tilbringe i fængsel, afhænger især af bestemmelserne om førtidsløsladelse og betinget løsladelse i fuldbyrdelsesstaten. Der er væsentlige forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn hertil: i visse medlemsstater løslades den domfældte efter udståelse af to tredjedele af straffen, i andre efter en tredjedel.

I artikel 17 i *rammeafgørelsen om overførelse af domfældte* bestemmes det, at det er loven i fuldbyrdelsesstaten, der gælder for fuldbyrdelsen af en dom, herunder om grundene til tidlig løsladelse eller prøveløsladelse. Den pågældende medlemsstat skal dog efter anmodning give den medlemsstat, der pålagde den oprindelige straf, meddelelse om fuldbyrdelsesstatens regler om førtidsløsladelse eller betinget løsladelse. Hvis udstedelsesstaten frygter, at overførelse ville føre til, hvad den ville anse for at være for tidlig løsladelse, kan den beslutte ikke at overføre den pågældende person og at trække attesten tilbage. Det er derfor vigtigt, at medlemsstaterne korrekt har gennemført pligten til efter anmodning at give disse oplysninger inden overførelsen og dommens fuldbyrdelse, hvilket ikke er tilfældet i visse medlemsstaters gennemførelseslovgivning.

Kommissionen vil tilskynde til udveksling af oplysninger om førtidsløsladelse og betinget løsladelse gennem databaser i samarbejde med medlemsstaterne og interesserede parter.

4.4. Forpligtelse til at acceptere overførelse, medmindre der foreligger grunde til afslag

(Artikel 9 i rammeafgørelsen om overførelse af domfældte, artikel 11 i rammeafgørelsen om prøvetid og alternative sanktioner og artikel 15 i rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre)

Et af de nye aspekter i rammeafgørelserne er, at de som udgangspunkt fastsætter en forpligtelse til at efterkomme anmodninger om overførelse. Dette udspringer af princippet om gensidig anerkendelse, som rammeafgørelserne bygger på, og afspejles i bestemmelsen, der er fælles for rammeafgørelserne, om, at fuldbyrdelsesstaten *har pligt til* at anerkende en dom, der er blevet fremsendt af udstedelsesstaten. Der kan kun gives afslag på overførelse under begrænsede omstændigheder, navnlig hvis der foreligger de grunde til at give afslag, der er nævnt i de forskellige rammeafgørelser. Der er derimod ingen pligt for udstedelsesstaten til at fremsende en dom (jf. artikel 4, stk. 5, i *rammeafgørelsen om overførelse af domfældte*).

En foreløbig gennemgang af gennemførelseslovgivningen i medlemsstaterne viser, at der er store variationer i gennemførelsen af grundene til at give afslag. Visse medlemsstater har ikke gennemført alle afslagsgrundene i rammeafgørelserne (HU, LU, NL, DK, LV), mens andre har tilføjet yderligere grunde (AT, BE, DK). Visse medlemsstater har gennemført afslagsgrundene korrekt, så de er fakultative for den kompetente myndighed (FI, LV, BG), mens andre har gennemført dem som obligatoriske (AT, IT, MT, SK), og i en tredje gruppe består det endelige resultat af en blanding af fakultative og obligatoriske grunde (BE, DK, HU, LU, NL, PL).

Når der indføres yderligere afslagsgrunde, og de gøres obligatoriske, forekommer det at være i strid med både rammeafgørelsernes ånd og bogstav.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det skal være valgfrit for de kompetente myndigheder, der skal træffe afgørelse om anerkendelsen og fuldbyrdelsen, om de vil anvende afslagsgrundene, fremgår det klart af rammeafgørelserne, at den kompetente myndighed "kan" afslå at anerkende dommen og fuldbyrde straffen, hvis der foreligger en afslagsgrund. Denne ordlyd viser, at den kompetente myndighed bør have et skøn, så den under hensyn til sagens konkrete omstændigheder kan tage stilling til, om den vil anvende en afslagsgrund, idet den tager hensyn til det sociale rehabiliteringsaspekt, der ligger til grund for alle tre rammeafgørelser. Afslagsgrundene bør derfor gennemføres, så den kompetente myndighed har valgfrihed.

Denne forståelse svarer til rammeafgørelsernes ånd, idet de kræver, at overførelsen skal fremme udsigten til social rehabilitering og kan ske efter udtrykkelig anmodning fra den tiltalte eller domfældte. I sådanne tilfælde ville en forpligtelse til at afslå overførelse, fordi der foreligger en afslagsgrund, normalt ikke være i den domfældtes egen interesse.

4.5. Tidsfrister

(Artikel 12 i rammeafgørelsen om overførelse af domfældte, artikel 12 i rammeafgørelsen om prøvetid og alternative sanktioner og artikel 12 i rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre)

Rammeafgørelserne indeholder en ny forenklet og mere effektiv ordning til overførelse af straffe for at fremme samarbejdet mellem retsinstanser og sikre, at det sker hurtigere. Derfor indeholder de faste frister for overførelsen.

Fristerne skal gennemføres af medlemsstaterne på en sådan måde, at den endelige afgørelse, inklusive en eventuel appelprocedure, som regel vil blive truffet inden fristens udløb. Fristen må kun overskrides under ekstraordinære omstændigheder.

Selv om det står fast, at alle medlemsstaterne skal sikre, at domfældte har adgang til rettigheder og retsmidler i henhold til national ret, har AT, HU og LV ikke truffet bestemmelse om en maksimal tidsfrist for appelaftgørelser i sager om overførsel i deres gennemførelseslovgivning.

Medlemsstaterne bør sikre en afvejning af hensynet til at indføre retsmidler i deres ordning mod hensynet til vigtigheden af at overholde fristerne i rammeaftgørelserne¹⁰.

4.6. Sammenhæng mellem rammeaftgørelserne og den europæiske arrestordre

(Artikel 25 i rammeaftgørelsen om overførsel af domfældte og artikel 21 i rammeaftgørelsen om den europæiske kontrolordre)

Artikel 25 i *rammeaftgørelsen om overførsel af domfældte*, sammenholdt med artikel 4, stk. 6, og artikel 5, stk. 3, i *rammeaftgørelsen om den europæiske arrestordre*, giver medlemsstaterne mulighed for at afslå at overgive en person i henhold til en europæisk arrestordre (eller tillade overgivelse på betingelse af, at personen sendes tilbage til den pågældende medlemsstat), når personen, der anmodes om overgivelse af, er statsborger eller bosiddende eller har ophold i den pågældende medlemsstat, på den betingelse, at medlemsstaten påtager sig at fuldbyrde fængselsstraffen i overensstemmelse med *rammeaftgørelsen om overførsel af domfældte*.

Visse medlemsstater har ikke medtaget i deres gennemførelseslovgivning, at deres nationale bestemmelser til gennemførelse af *rammeaftgørelsen om overførsel af domfældte* skal finde anvendelse på de nævnte situationer (DK, HU, LU, LV, MT, PL og SK). AT har kun truffet bestemmelse om denne mulighed, når anmodningen om overførsel vedrører dens egne statsborgere. I stedet for at opfylde forpligtelsen til at fuldbyrde straffen, således som den er blevet pålagt i udstedelsesstaten, har NL forbeholdt sig ret til at foretage en vurdering af, om den pålagte frihedsstraf svarer til den straf, som ville være blevet pålagt i Nederlandene for den pågældende overtrædelse. Dette synes at være i strid med rammeaftgørelsernes ånd og bogstav.

Artikel 21 i *rammeaftgørelsen om den europæiske kontrolordre* giver mulighed for at udstede en europæisk arrestordre for at få den pågældende tilbage, når han skal for retten, eller hvis han ikke opfylder betingelserne, der er fastsat i den europæiske kontrolordre. Ikke alle medlemsstaterne har gennemført artikel 21 (HU, LV og PL).

Dette er beklageligt, eftersom den europæiske kontrolordre i sagens natur ville være særdeles nyttig til give personer, der afventer pådømmelsen af relativt ubetydelige lovovertrædelser, mulighed for at rejse hjem. I erkendelse heraf indeholder *rammeaftgørelsen om den europæiske kontrolordre* en fravigelse af den normale betingelse for en europæisk arrestordre om, at der for den lovovertrædelse, som den europæiske arrestordre udstedes for, kan pålægges en frihedsstraf for en maksimal periode på mindst 12 måneders varighed¹¹.

4.7. Erklæringer vedrørende overgangsbestemmelsen

(Artikel 28 i rammeaftgørelsen om overførsel af domfældte)

¹⁰ Jf. EU-Domstolens dom af 30. maj 2013 i sag C-168/13 PPU, Jeremy F. mod Premier ministre.

¹¹ Jf. artikel 2, stk. 1, i *rammeaftgørelsen om den europæiske arrestordre*.

I henhold til artikel 28 i *rammeafgørelsen om overførelse af domfældte* kan medlemsstaterne ved vedtagelsen af rammeafgørelsen afgive en erklæring om, at de, når den endelige dom er afsagt inden en vis dato (som ikke kan være efter den 5. december 2011), fortsat vil anvende de gældende regler om overførelse af domfældte. Datoen for vedtagelsen af denne rammeafgørelse var den 27. november 2008.

Af de oplysninger, der er indsendt til Kommissionen, synes det at fremgå, at fire medlemsstater (IE, MT, NL og PO) har afgivet en sådan erklæring. Ifølge de seneste oplysninger, som Kommissionen har modtaget, har IE, MT og PL imidlertid gjort dette efter datoen for vedtagelsen af rammeafgørelsen, dvs. efter den 27. november 2008. Efter Kommissionens opfattelse er erklæringerne ikke gyldigt afgivet, og medlemsstaterne bør fjerne tidsbegrænsningen fra deres eksisterende eller påtænkte gennemførelseslovgivning.

5. EN NY RETLIG RAMME TIL SIKRING AF, AT REGLERNE UNDER TREDJE SØJLE ANVENDES I PRAKSIS

Rammeafgørelserne, der er vedtaget under den såkaldte "tredje søjle", blev enstemmigt vedtaget af alle medlemsstaterne, der forpligtede sig til at gennemføre dem inden udløbet af gennemførelsesfristen.

Medlemsstaterne har således skabt en retsorden, som er bindende for dem på samme måde som inden for andre områder af EU-retten, selv om der ikke er nogen mulighed for retshåndhævelse før udløbet af overgangsperioden i henhold til protokol nr. 36 til Lissabontraktaten.

Det er uomtvistet, at hvis EU-retten, herunder foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til den tredje søjle, havde forskellig gyldighed fra den ene medlemsstat til den anden afhængig af, i hvilket omfang der var sket gennemførelse i den nationale retsorden, ville det bringe virkeliggørelsen af et effektivt retligt samarbejde i fare.

Fra den 1. december 2014 vil EU-Domstolen have fuld kompetence, herunder til pådømmelse i præjudicielle søgsmål vedrørende fortolkningen af lovgivningen, inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager. Kommissionen såvel som medlemsstaterne vil have ret til at indlede traktatbrudssager mod de medlemsstater, der ikke har gennemført EU-retten eller ikke har gennemført den korrekt.

Disse nye muligheder vil være særligt relevante for de vigtigste dele af lovgivningen fra før Lissabontraktaten inden for det strafferetlige område, og Kommissionen anser de tre rammeafgørelser for at henhøre herunder.

6. KONKLUSION

Selv om det anerkendes, at visse medlemsstater for nuværende har gjort sig bestræbelser, er niveauet for gennemførelsen af disse tre vigtige retsakter langt fra tilfredsstillende.

Formålet med at udvikle et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for alle unionsborgere, jf. artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union, kan ikke nås, hvis medlemsstaterne ikke gennemfører de retsakter, de alle er blevet enige om, korrekt.

Den delvise og ufuldstændige gennemførelse af rammeafgørelserne er til hinder for anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse på det strafferetlige område.

Endvidere krænker det de berettigede forventninger hos unionsborgerne, idet disse mister et værdifuldt middel til at reducere de negative følger for deres liv af, at de mistænkes eller tiltales for en forbrydelse i en anden medlemsstat, særlig hos de borgere, for hvem der er udstedt en europæisk arrestordre i fasen forud for retssagen. Samtidig kan rammeafgørelsernes formål om at sikre, at retfærdigheden sker fyldest, samtidig med at den sociale rehabilitation af den mistænkte eller anklagede person fremmes, ikke opfyldes.

Endelig er det beklageligt, at gennemførelsen sker for sent, når rammeafgørelserne rummer muligheder til at opnå en reduktion af de fængselsstraffe, domstolene pålægger personer, der ikke er bosiddende i landet. Dette kunne ikke alene mindske problemet med overfyldte fængsler og dermed forbedre vilkårene for de indsatte, men kunne også – i konsekvens heraf – give mulighed for betydelige besparelser i de budgetmidler, medlemsstaterne anvender på fængsler.

Under hensyn til, at Kommissionen har beføjelse til at indlede traktatbrudssager fra den 1. december 2014, er det yderst vigtigt, at alle medlemsstaterne tager denne rapport til efterretning og indsender alle de yderligere relevante oplysninger til Kommissionen med henblik på at opfylde deres forpligtelser i henhold til traktaten. Endvidere opfordrer Kommissionen de medlemsstater, der har nævnt, at de er ved at udarbejde relevant lovgivning, til at gennemføre disse nationale foranstaltninger og give meddelelse herom snarest muligt. Kommissionen opfordrer alle de medlemsstater, der ikke allerede har gjort det, til hurtigt at træffe foranstaltninger til at gennemføre rammeafgørelserne i videst muligt omfang. Derudover opfordrer Kommissionen de medlemsstater, der har gennemført dem mangelfuldt, til at revidere og tilpasse deres lovgivning om national gennemførelse til rammeafgørelsernes bestemmelser.