

FOLKETINGET



Europaudvalget og Retsudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Dato: 22. november 2017

Note om regulering af udlevering af mistænkte og dømte samt standarder for fængselsforhold i Europa.

Denne note ser nærmere på reguleringen af udlevering og fængselsforhold. Spørgsmålet er aktualiseret af en dom ved Højesteret i maj 2017. Dommen fastslår, at Danmark ikke kan udvise rumænere, der er dømt i Danmark til afsoning i Rumænien, da forholdene i de rumænske fængsler ikke lever op til internationale minimumsstandarder for forhold i fængsler. Men hvilken lovgivning gælder for udlevering af mistænkte og dømte og for forholdene i de europæiske fængsler, og hvad kan Danmark og EU stille op over for situationen i fængslerne i Rumænien?

Kontaktperson:
EU-specialkonsulent (3357)
Christine Sidenius

Baggrund

En højesteretsdom afgjorde i maj 2017 at fire personer, der af Rumænien var krævet udleveret under den europæiske arrestordre til retsforfølgelse i Rumænien, ikke kan udleveres, fordi en eventuel domsfældelse vil betyde, at de dømte skal afsone fængselsstraf i Rumænien. Baseret på en række domme ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vurderer Højesteret, at det vil være i strid med [den europæiske menneskerettighedskonvention](#), hvis Danmark udviser de pågældende personer til strafforfølgelse og efterfølgende afsoning, på grund af forholdene i de rumænske fængsler.

Rumæniens fængsler er ved adskillige domme ved Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg dømt for ikke at leve op til de minimumsstandarder, der er fastlagt i [De Europæiske Fængselsregler](#).

Menneskerettighedskonventionen danner grundlag for et regelsæt for minimumsstandarder for fængselsforhold, som alle medlemslande er tiltrådt. Så hvordan kan der være fælles regler i EU om gensidig anerkendelse af domme

og afgørelser, samtidig med at Den Europæiske Menneskeretsdomstol kan afgøre, at en mistænkte ikke kan udleveres fængselsstraf i et andet EU-land. I det følgende beskrives de regelsæt der gælder, og de udfordringer som de to sæt af lovgivning skaber, for en effektiv gennemførelse af lovgivning i EU og overholdelse af Menneskerettighedskonventionen.

Gældende strafferetlige regler i EU om udlevering

Strafferet er kun i begrænset omfang reguleret i EU-lovgivningen og betragtes fortsat som et primært nationalt anliggende. Grundlaget for det strafferetlige samarbejde i EU er beskrevet i traktatens artikler 82-86. Her fastsættes grundlæggende principper om samarbejdets omfang og form. Et overordnet præmis for udvikling af EU-lovgivning på det strafferetlige område i EU er, at det skal medvirke til en mere effektiv gennemførelse af EU's retspolitik.

Der er to centrale rammeafgørelser, som fastlægger principperne for udlevering:

1) Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre¹

Rammeafgørelsen som er grundlaget for Rumæniens krav om at få udleveret en borger til dom og eventuel strafafsoning i Rumænien har til formål at:

- Gøre det hurtigere og lettere at få udleveret personer mellem EU-landene.
- Landene skal anerkende beslutninger, som er truffet af myndigheder i et andet EU-land.
- At en udleveringsanmodning fra en dommer i Berlin er lige så god som fra dommeren i Aarhus.

2) Rådets rammeafgørelse om fuldbyrdelse af afgørelser og domme i EU²

Rammeafgørelsen om fuldbyrdelse i sager om straf og frihedsberøvelse, som ligeledes er relevant i den pågældende sag ved Højesteret, fastslår nogle grundlæggende formål og principper vedrørende udlevering:

- Formålet er at lette rehabilitering af den dømte, ved at anerkende domme og gennemføre straffen i hjemlandet.

EU-traktaten fastslår i art. 82-86, at det [strafferetlige område](#) primært skal udvikles på to principper: princippet om gensidig anerkendelse og princippet om tilnærmelse af strafferetlige minimumsstandarder.

¹ [Den europæiske arrestordre](#) EF/2002/584

² [Den europæiske fuldbyrdelsesordre](#) EF/2008/909

- Rammeafgørelsen vedrører personer, der opholder sig i den udstedende eller den fuldbyrdende stat.
- Rammeafgørelsen indeholder en fuldstændig liste af kriminalitet, hvor princippet om dobbelt strafbarhed *ikke* gælder, og hvor udlevering kan finde sted uanset dette princip.
- Endelig understreges det i rammeafgørelsen, at den ikke ændrer på pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, som defineret i artikel 6 i TEUF-traktaten.

Princippet om dobbelt strafbarhed betyder, at den anklagede kun kan dømmes (og udleveres til dom/afsoning), hvis den kriminalitet, der er begået, er strafbar i begge lande.

Princippet om gensidig anerkendelse står så centralt i denne praksis for udlevering, ikke mindst pga. at alle medlemslande har tilsluttet sig EU-Traktaten, der blandt andet indeholder forudsætninger om uafhængige retssystemer og domstole, og at der dermed er et fælles grundlag for tillid til retssystemerne i de respektive medlemslande.

Når krav om udlevering derfor stilles af et medlemsland til et andet, skal den nationale domstol i den udleverende stat, undersøge om betingelserne for udlevering er opfyldt, og er i bekræftende fald forpligtet til at gennemføre udleveringen.

Som det har vist sig i den konkrete højesteretsdom, er det konsekvenserne af udleveringen, en potentiel straf med fængselsophold til følge, der står i vejen for en dansk udlevering af mistænkte til retsforfølgelse i Rumænien, og ikke udleveringsproceduren i sig selv. I det følgende ser noten nærmere på hvad der regulerer fængselsforhold i Europa.

Gældende regler under Europarådet om fængselsforhold

Straf og fængselsforhold i udgangspunktet et nationalt anliggende. Men i europæisk sammenhæng er der vedtaget regulering af forholdene i europæiske fængsler via Europarådet. Dels på grundlag af menneskerettighedskonventionen og dels ved et fælleseuropæisk fængselsregelsæt vedtaget af Europarådet. Regelsættet består af [standarder vedrørende fængselsforhold](#) og bedste praksis. Reglerne har til formål at sikre grundlæggende ens regler for drift af fængsler og ens forhold for fanger, der afsøner straf, og at reducere risikoen for, at fanger i europæiske fængsler udsættes for tortur og anden nedsættende behandling i alle faser af en straffesag fra dom til afsoning.

Grundlaget for regelsættet om fængselsforhold er menneskerettighedskonventionen, herunder særlig artikel 3, der forbyder tortur samt "umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf". Denne bestemmelse kan som regel, ud over tortur, anvendes i tilfælde af alvorlig politivold og dårlige forhold

under tilbageholdelse. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har desuden fastslået, at denne bestemmelse forbyder udlevering af en person til en fremmed stat, hvis det er sandsynligt, at han/hun vil blive idømt dødsstraf.

Regelsættet for fængselsforhold samt menneskerettighedskonventionens bestemmelser fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Domstolen dømmer i sager, hvor medlemslandene bryder eksempelvis grundlæggende principper i de nævnte regelsæt for fængselsforhold.

Dømmes der imod medlemslandes praksis, kan Domstolen henstille til, at landet ændrer forholdene, så de lever op til de aftalte principper for forholdene i fængsler. Domstolen kan også fastslå, at personer ikke bør udleveres til afsoning i et andet land end der, hvor straffen er blevet afsagt, hvis forholdene i fængslerne i det pågældende hjemland er af en sådan beskaffenhed, at de ikke lever op til de fastlagte minimumstandarder. Ved domsafsigelse kan Domstolen pålægge det dømte land at betale erstatning til den sagsøgende person samt at betale sagsomkostninger.

De minimumsstandarder, der ifølge konventionen skal være opfyldt, når et land overvejer at sende en borger tilbage til sit hjemland til afsoning, er altså primært reguleret via internationale konventioner og regler udviklet i regi af Europarådet.

Her er et bærende princip, i modsætning til det strafferetlige samarbejde i EU, at Menneskerettighedskonventionen pålægger medunderskriverne at overholder konventionens standarder, og at kontrollerer at de andre lande også overholder konventionen. Her kan den gensidige anerkendelse med andre ord ikke forudsættes, men skal kontrolleres.

Så når den danske højesteret forholder sig til afgørelser ved den europæiske menneskerettighedsdomstol om fængselsforhold i Rumænien, er det for at sikre sig, at en afgørelse om udlevering ikke vil føre til, at Danmark derved overtræder den europæiske menneskerettighedskonvention.

Hvad kan Danmark og andre EU-lande gøre for at ændre de kritisable forhold i et EU-medlemsland?

Set fra et nationalt perspektiv er det via EU-samarbejdet under traktatens kapitel V om strafferetligt samarbejde, at der kan tages initiativ til videreudvikling af det strafferetlige samarbejde.

Så ønsker Kommissionen og medlemslandene at gå videre på dette område skal det ske gennem omarbejdning af rammeafgørelserne til direktiver eller forordninger. Det kan også ske ved helt ny lovgivning. Det er der dog ikke

Rammeafgørelser har hidtil dannet grundlag for samarbejdet om udlevering af anklagede og dømte mellem EU-landene. Siden Lissabontraktaten er det ikke længere muligt for Rådet at udarbejde rammeafgørelser på det strafferetlige område.

umiddelbart lagt op til, selv om nogle af de gældende direktiver og rammeafgørelser skal evalueres.

Selv om der internationalt gøres en del for at lægge pres på bl.a. Rumænien, er situationen ikke ny, og i perioden fra 1959-2015 er Rumænien og fem andre europæiske lande blevet dømt i mere end 1000 sager vedrørende kritisable og uacceptable forhold i fængslerne. Danmark er til sammenligning blevet dømt i 14 ud af 43 sager i samme periode.

Selv om der altså er faldet dom i flere hundrede sager for kritisable og uacceptable forhold i rumænske fængsler, findes der ikke mange sanktionsmuligheder. Andre lande kan lægge politisk pres på Rumænien i Europarådets Ministerkomite for at forbedre fængselsforholdene i landet. Ultimativt kan Europarådets medlemmer kræve at Rumænien smides ud af Europarådet, men der er dog ingen fortilfælde for en så drastisk sanktion. For en udførlig gennemgang af Rumæniens manglende overholdelse af menneskerettigheder i fængsler henvises til notat udarbejdet til Retsudvalget.

I Europarådets regi kan den danske regering rejse spørgsmålet om standarderne for forhold i fængsler for derigennem af forsøge at lægge politisk pres på andre lande, som eksempelvis Rumænien.

Fra dansk side er der forslag til forskellige initiativer for at ændre situationen:

- Den danske regering har i forbindelse med, at Danmark overtager formandskabet i Europarådet, lagt op til en diskussion af Domstolens fortolkning af menneskerettighedskonventionen.
- Dansk Folkeparti er gået skridtet videre og har sat spørgsmålstejn ved den fortsatte indskrivning af [Menneskerettighedskonventionen i gældende dansk lov](#).

Andre aktører

Europa Parlamentet afgav i oktober 2017 en egeninitiativbetænkning om fængselssystemer og -forhold, hvori der oplystes en række forslag til, hvad medlemslandene og Kommissionen kan gøre fremadrettet for at forbedre fængselsforholdene i alle EU-lande. Rapportens forslag er bl.a.:

- Medlemslandene opfordres til vedtage en fælles definition af den minimumsplads, som hvert fængsel skal have til rådighed for den enkelte fange.
- Kommissionen opfordres til at indsamle information og statistik over fængselsforhold i alle EU-medlemslande og over enhver overtrædelse af de fængslede grundlæggende rettigheder under overholdelse af nærhedsprincippet.
- Medlemslandene opfordres til at give MEP'er adgang til uhindret at besøge fængsler og forvaringscentre.

[Notat](#) fra Folketingets juridiske tjeneste beskriver Rumæniens overholdelse af menneskerettighederne i forbindelse med afsoning i fængsler.

Europa-Parlamentet har med stort flertal vedtaget en initiativrapport om fængselssystemer og -forhold, der kan læses [her](#)

- Medlemslandene opfordres til at vedtage et fængselscharter i overensstemmelse med Europarådets henstilling.
- Rapporten adresserer fængselsforhold i forhold til indsatsen mod radikaliserings i fængslerne som et vigtigt indsatsområde, som alle EU-lande har en interesse i at styrke.

Hvad angår anvendelsen af midler fra EU's struktur- og regionalfonde til at forbedre fængselsforhold, har Kommissionen antydnet, at landene i fremtiden kan bruge fondene nationalt til at uddanne fængselspersonale for der igennem at skabe bedre forhold i fængslerne. Spørgsmålet er, om Kommissionen vil gå videre ad den vej og foreslå, at struktur- og regionalfondene ligeledes kan bruges til at forbedre de fysiske rammer i fængslerne. Dette vil nok afhænge af, om det ligger inden for og respekterer rammerne for subsidiaritetsprincippet. Parlamentets egen-initiativrapport er dog ikke bindende for Kommissionen, der ikke er forpligtet til at tage forslagene fra rapporten op.

Parlamentets forskningsafdeling, EPRS, har netop udarbejdet en [rapport](#) om det uudnyttede potentiale, der ligger i samarbejdet om området for frihed, sikkerhed og retfærdighed. Rapporten peger på nogle af de mest åbenlyse udfordringer, som bl.a. omhandler dårlig behandling af fanger, som medfører stigende omkostninger for fængslerne, skadelige effekter på ansatte og omkostninger for den enkeltes fysiske og psykiske sundhed.

Rapporten peger endvidere på, at overbefolkning i fængslerne nedsætter rehabiliteringsmulighederne efter endt strafafsoning og ikke mindst skader forebyggelse af radikaliserings af fanger.

Rapporten konkluderer, at et bedre samarbejde på EU-niveau kan føre til bedre overholdelse af EU's værdier og rettigheder, som er et af de områder, hvor EU-borgerne ifølge [Europa-Parlamentets undersøgelse](#) har store forventninger til EU. Det kan ifølge rapporten føre til mere gensidig tillid mellem juridiske autoriteter baseret på grundlæggende rettigheder, der i sidste ende kan lede til reduktion i omkostningerne for medlemslandene på et i øvrigt omkostningsfuldt område.

Afslutning

Selv om der findes internationale konventioner og EU-lovgivning, som regulerer både fængselsforhold og kravene til udlevering til strafafsoning, er der ingen lette løsninger på de udfordringer Danmark og andre EU-lande står overfor, når det drejer sig om udlevering af dømte til afsoning i hjemlandet. Rumænien er det EU-land, der har flest borgere siddende i fængsler i andre EU-lande. Menneskerettighedsdomstolen har understreget Rumæniens forpligtelser i forhold til både menneskerettighedskonventionen og EU-lovgivningen.

Menneskerettighedsdomstolen og Europarådets Ministerkomité har over for Rumænien påpeget, at de kritisable fængselsforhold skal forbedres, og Ministerkomiteen pålagde i maj 2017 Rumænien at ændre forholdene inden for 6 måneder.

Kommissionen har over for Rumænien påpeget nødvendigheden af at forbedre forholdene i fængslerne, således at tilliden til det rumænske retsvæsen, herunder fængslerne, kan genoprettes, og at tilliden til en eksekvering af den europæiske arrestordre kan opretholdes.

Regeringsledere, herunder den danske statsminister, har over for den rumænske justitsminister påtalt de kritisable fængselsforhold, der gør udlevering af rumænske borgere til strafafsoning i hjemlandet umulig.

De kommende måneder vil vise, om Rumænien er villig og har midlerne til at ændre praksis og ikke mindst til at ændre forholdene i fængslerne.