



Rådet for  
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 4. december 2019  
(OR. en)

14546/1/19  
REV 1

JAI 1258  
COPEN 462  
DROIPEN 192  
EUROJUST 205  
EJN 105

## RESULTAT AF DRØFTELSENE

|                 |                                                                          |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------|
| fra:            | Generalsekretariatet for Rådet                                           |
| dato:           | 3. december 2019                                                         |
| til:            | delegationerne                                                           |
| Tidl. dok. nr.: | 14075/19 + COR 1 + COR 2                                                 |
| Vedr.:          | Rådets konklusioner om alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse |

I bilaget følger til delegationerne Rådets konklusioner om alternative foranstaltninger til tilbageholdelse: anvendelse af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger på det strafferetlige område, der blev vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender) den 3. december 2019.

**RÅDETS KONKLUSIONER OM ALTERNATIVE FORANSTALTNINGER TIL  
FRIHEDSBERØVELSE:  
ANVENDELSE AF IKKEFRIHEDSBERØVENDE SANKTIONER OG  
FORANSTALTNINGER PÅ DET STRAFFERETLIGE OMRÅDE**

**Indledning**

1. Ifølge den nye strategiske dagsorden for 2019-2024, som Det Europæiske Råd vedtog den 20. juni 2019, er beskyttelse af borgerne og frihedsrettighederne en nøgleprioritet i den næste institutionelle cyklus. Den Europæiske Union er fast besluttet på at bygge videre på og styrke bekæmpelsen af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet og forbedre samarbejdet.
2. Effektive systemer for strafferetlige sanktioner spiller en vigtig rolle ved beskyttelsen af borgerne og sikringen af sikkerheden. De strafferetlige sanktioner og foranstaltninger, der anvendes, og den måde, som de håndhæves på, bidrager til at forebygge tilbagefald til kriminalitet og påvirker dermed sikkerheden i samfundet.
3. Håndhævelsen af strafferetlige sanktioner og foranstaltninger bør baseres på viden, der udledes af relevant forskning, der viser, at de anvendte sanktioner og foranstaltninger nedbringer tilbagefaldet til kriminalitet og fremmer sikkerheden.
4. Alvorlige lovovertrædelser kræver passende reaktioner, og frihedsberøvelse er et nødvendigt redskab i de strafferetlige sanktionssystemer. Der er imidlertid bred konsensus om, at frihedsberøvelse kun bør anvendes som en sidste udvej (ultima ratio)<sup>1</sup>. Anvendelse af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger – i stedet for frihedsberøvelse – kan alt efter omstændighederne og under hensyntagen til sagens individuelle forhold have flere fordele, hvilket underbygges af mange års forskning.

---

<sup>1</sup> Se f.eks. punkt 4 i betragtningerne til rekommandation Rec(2006)2, vedtaget af Europarådets Ministerkomité, om de europæiske fængselsregler: "Ingen må berøves sin frihed undtagen som en sidste udvej og i overensstemmelse med en procedure, som er fastsat ved lov." Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin retspraksis henvist til disse rekommandationer mere end 1 000 gange.

5. Alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse spiller en vigtig rolle for at fremme lovovertræderens sociale rehabilitering og reintegrering, hvilket er et af hovedmålene med anvendelsen af disse foranstaltninger<sup>2</sup>. Disse alternative foranstaltninger har også flere andre fordele, navnlig ved at mindske tilbagefaldet til kriminalitet og således fremme offentlig sikkerhed. De kan anvendes i lovovertræderens interesse, men også i ofrenes, potentielle fremtidige ofres og mere generelt samfundets interesse.
6. Alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse findes i alle medlemsstaterne, f.eks. i form af betinget fængselsstraf, samfundstjeneste, pengestraf og elektronisk overvågning. Endvidere kan nyudvikling inden for teknologi og digitalisering bidrage til et mere effektivt system for ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger i fremtiden.
7. Det er desuden særlig vigtigt at tage ofre for kriminalitet i betragtning. Med hensyn til lovovertrædelser, der egner sig til mægling, kan genoprettende retfærdighed give muligheder med hensyn til den måde, som lovovertrædelser behandles på, ved at anerkende offerets og det bredere samfunds rolle og ved at fokusere på at afhjælpe den skade, som lovovertræderen har forvoldt.
8. Frihedsberøvelse anvendes ikke alene som en strafferetlig sanktion, men også bredt forud for domsafsigelsen i retssager. Alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse bør derfor overvejes i hele den strafferetlige kæde.
9. For så vidt angår individuelle tilfælde fastlægger de relevante myndigheder, hvilken sanktion eller foranstaltning der er passende. Overordnet kan medlemsstaterne undersøge de fordele, der er forbundet med at gøre det muligt at anvende ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger under hele straffesagen, og fremme deres anvendelse, når det anses for hensigtsmæssigt og effektivt.

---

<sup>2</sup> Se f.eks. Rådets konklusioner af 8. marts 2018 om fremme af alternativer til tvangsforanstaltninger for kriminelle narkomaner (dok. 6931/18), samt Den Europæiske Unions narkotikastrategi (2013-2020) (EUT C 402 af 29.12.2012, s.1) og Den Europæiske Unions narkotikahandlingsplan (2017-2020) (EUT C 215 af 5.7.2017, s. 21).

10. Det strafferetlige sanktionssystem henhører under medlemsstaternes kompetence, og systemerne varierer medlemsstaterne imellem. Derfor bør fokus på EU-plan koncentrere sig om ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger.
11. Ud over ovennævnte fordele forventes det, at den øgede anvendelse af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger også kan have en positiv indvirkning på spørgsmål vedrørende overfyldte fængsler, utilstrækkelige fængselsforhold, radikaliserings i fængsler og forhindringer i forbindelse med gensidig anerkendelse i straffesager, idet alle disse spørgsmål er blevet rejst i forskellige EU-fora inden for de seneste år.

### **Alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse - politikbaggrund**

12. Alternativer til frihedsberøvelse har eksplicit eller implicit været på EU's dagsorden i flere år og i mange sammenhænge. Haagprogrammet fra 2004 og Stockholmprogrammet fra 2009 anerkendte, at frihedsberøvelse og alternativer til frihedsberøvelse er et vigtigt område inden for EU's politik for retlige anliggender.
13. I 2011 fremlagde Kommissionen "en grøn bog om anvendelse af EU-lovgivningen om frihedsberøvelse på det strafferetlige område"<sup>3</sup>. I grønbogen blev det bl.a. fastslået, at det nok vil være vanskeligt at udvikle et tættere retligt samarbejde mellem medlemsstaterne, medmindre der blev gjort en større indsats for at forbedre forholdene under frihedsberøvelse og fremme alternativerne til varetægtsfængsling.
14. I Europa-Parlamentets beslutning af 5. oktober 2017 om fængselssystemer og -forhold<sup>4</sup> noterede Parlamentet sig, at overbelægning af fængsler er meget almindeligt i Europa, men at forøgelsen af fængselskapaciteten ikke er den eneste løsning på overbelægningen. Parlamentet insisterede desuden på, at der bør gennemføres en effektiv, langsigtet ledelse af fængselsvæsenet med en reduktion af antallet af fængslede gennem en hyppigere brug af ikkefrihedsberøvende strafudmålinger.

---

<sup>3</sup> KOM(2011) 327 endelig.

<sup>4</sup> A8-0251/2017.

15. I Rådets konklusioner af 20. november 2015 om styrkelse af den strafferetlige respons på radikaliserings, der fører til terrorisme og voldelig ekstremisme<sup>5</sup>, nævnes alternativer til frihedsberøvelse i alle en straffesags faser desuden som en mulig foranstaltning, når man overvejer, hvordan der strafferetligt skal reageres på radikaliserings.
16. I overensstemmelse med artikel 82, stk. 1, i TEUF bygger det retlige samarbejde i straffesager i Unionen på princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser. Princippet om gensidig anerkendelse er baseret på gensidig tillid mellem medlemsstaterne. Den Europæiske Unions Domstol anførte i sin dom af 5. april 2016, Aranyosi og Căldăraru<sup>6</sup>, at dårlige fængselsforhold i medlemsstaterne kan svække gensidig tillid og undergrave gensidig anerkendelse, og understregede, at chartret om grundlæggende rettigheder forbyder umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Efter dommen vedtog Rådet i december 2018 – under det østrigske formandskab af Rådet – konklusioner om "Fremme af gensidig anerkendelse ved at styrke gensidig tillid"<sup>7</sup>. I disse konklusioner opfordres medlemsstaterne til at have lovgivning, der i givet fald tillader at gøre brug af alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse for at nedbringe antallet af indsatte i deres tilbageholdelsesfaciliteter og derved fremme målet om social rehabilitering og også påpege, at gensidig tillid ofte svækkes af ringe forhold under frihedsberøvelse og problemet med overfyldte fængsler. Domstolen præciserede yderligere kravene fra Aranyosi og Căldăraru-dommen i den nylige Dorobantu-dom<sup>8</sup>.
17. Europarådet har allerede en lang tradition for at behandle spørgsmål om frihedsberøvelse og anvendelse af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger og har også indsamlet dybtgående viden om emnet. EU vil derfor kunne drage fordel af et tættere samarbejde med Europarådet i denne henseende.

---

<sup>5</sup> 14419/15 af 20. november 2015.

<sup>6</sup> Dom af 5. april 2016 i forenede sager C-404/15 og C-659/15, Aranyosi og Căldăraru.

<sup>7</sup> EUT C 449 af 13.12.2018, s. 6.

<sup>8</sup> Dom af 15. oktober 2019 i C-128/18, Dorobantu, hvori Domstolen præciserede kravene til den fuldbyrdende judicielle myndighed i sager om europæiske arrestordre og procedurene for overgivelse mellem medlemsstaterne.

## Vejen frem

18. På samlingen mellem justits- og indenrigsministrene i juli 2019 anerkendte ministrene, at der er behov for at tackle komplekse spørgsmål vedrørende fængselsforhold, overfyldte fængsler, radikaliserings i fængsler og også samarbejde i straffesager. Ministrene understregede også betydningen af at øge anvendelsen af alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse i medlemsstaterne i de kommende år og understregede de fordele, som anvendelsen heraf kan have.
19. De fremskridt, der allerede er gjort i medlemsstaterne med hensyn til anvendelse af alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse, både forud for og efter domsafsigelsen, hilses velkommen. I de kommende år bør det i hele EU være et fælles mål, at brugen af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger som alternativer til frihedsberøvelse under hele forløbet af straffesager, når det anses for relevant, øges yderligere.
20. Under den niende runde af gensidige evalueringer vil man bl.a. analysere rammeafgørelsen om prøvetid med tilsyn og alternative sanktioner (2008/947/RIA) og rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre (2009/829/RIA) og indsamle værdifulde oplysninger om, hvorfor anvendelsen af disse instrumenter hidtil har været begrænset. Der er imidlertid behov for at indsamle mere omfattende oplysninger om anvendelsen af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger i medlemsstaterne og drøfte de forskellige fordele, der kan være forbundet med dem.
21. Udveksling af bedste praksis er en nyttig måde for medlemsstaterne til at lære af hinanden og forbedre deres respektive lovgivning, procedurer og praksis. EU kan også drage fordel af et tættere samarbejde med Europarådet og andre relevante organisationer.

## **RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION KONKLUDERER DERFOR FØLGENDE:**

### **I. Tiltag, der skal iværksættes på nationalt plan**

1. Medlemsstaterne opfordres til at undersøge mulighederne for, hvor det er relevant, at øge anvendelsen af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger såsom betinget fængselsstraf, samfundstjeneste, pengestraf og elektronisk overvågning og lignende foranstaltninger baseret på nye teknologier.
2. Medlemsstaterne opfordres til at overveje at give mulighed for at anvende forskellige former for førtidsløsladelse eller prøveløsladelse. Formålet er at forberede lovovertræderne bedre på genintegration i samfundet og hjælpe dem med at forebygge tilbagefald til kriminalitet.
3. Medlemsstaterne opfordres til at overveje mulighederne for og fordelene ved at anvende genoprettende retfærdighed.
4. Medlemsstaterne opfordres til i deres lovgivning at give mulighed for at anvende ikkefrihedsberøvende foranstaltninger også forud for domsafsigelsen i straffesager.
5. Medlemsstaterne opfordres til at sikre, at oplysninger om lovgivning om ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger er let tilgængelige for aktørerne under hele forløbet af straffesager.
6. Medlemsstaterne opfordres til at øge bevidstheden hos retsvæsenets aktører om fordelene ved alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse samt tilgængeligheden af og de tekniske kendetegn ved de eksisterende værktøjer såsom elektronisk overvågning.
7. Medlemsstaterne opfordres til at tilbyde uddannelse til retsvæsenets aktører i anvendelsen af alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse, herunder genoprettende retfærdighed, og i de eksisterende rekommandationer fra Europarådet om emnet.

8. Medlemsstaterne opfordres til at udvikle eller forbedre uddannelsen af fængselspersonale og tilsynsværger, dommere, anklagere og forsvarsadvokater, hvad angår indholdet og anvendelsen af rammeafgørelsen om prøvetid med tilsyn og alternative sanktioner (2008/947/RIA) og rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre (2009/829/RIA), og til at øge bevidstheden om mulighederne for at anvende ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger under hele forløbet af straffesager.
9. For så vidt angår anvendelsen af alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse opfordres medlemsstaterne til at lægge særlig vægt på behovene hos sårbare personer såsom børn, personer med handicap og kvinder under graviditet og efter fødslen.
10. Medlemsstaterne opfordres til at forbedre indsamlingen af oplysninger om anvendelsen af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger og om anvendelsen af rammeafgørelsen om prøvetid med tilsyn og alternative sanktioner (2008/947/RIA) og rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre (2009/829/RIA).
11. Medlemsstaterne opfordres til at forbedre kapaciteten med hensyn til tilsynsvirksomhed, herunder tilsynet med ikkefrihedsberøvende sanktioner.
12. Medlemsstaterne opfordres til at udveksle bedste praksis med hinanden og med Kommissionen for så vidt angår alle aspekter af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger med henblik på at lære af hinanden.
13. Medlemsstaterne opfordres også til at fortsætte deres indsats for at forbedre fængselsforholdene, imødegå overfyldte fængsler og fremme genintegrationen af lovovertrædere i samfundet under hensyntagen til indvirkningen på nedbringelse af tilbagefaldet til kriminalitet og risikoen for radikaliserings i fængsler.

## **II. Tiltag, der skal iværksættes på EU-plan**

1. Kommissionen opfordres til at undersøge mulighederne for at fremme anvendelsen af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger på sin dagsorden og øge bevidstheden om fordelene ved ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger hos de politiske beslutningstagere og aktørerne.
2. Kommissionen opfordres til at vurdere behovet for at foretage en sammenlignende undersøgelse med henblik på at analysere anvendelsen af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger i alle medlemsstater med det sigte at støtte formidlingen af bedste praksis på nationalt plan.
3. Kommissionen opfordres til fortsat at styrke gennemførelsen af både rammeafgørelsen om prøvetid med tilsyn og alternative sanktioner (2008/947/RIA) og rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre (2009/829/RIA) under hensyntagen til de oplysninger, der blev indsamlet under den niende runde af gensidige evalueringer.
4. Kommissionen opfordres til at udvikle uddannelse for dommere og anklagere gennem Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN) samt til fængselspersonale og tilsynsværger på EU-plan gennem European Penitentiary Training Academies (EPTA), som i øjeblikket finansieres under programmet for retlige anliggender.
5. Kommissionen opfordres til at iværksætte regelmæssige ekspertmøder om frihedsberøvelse og ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger for at tilskynde til udveksling af bedste praksis mellem eksperter og aktører i alle medlemsstaterne for så vidt angår nationale politikker og praksis på dette område.
6. Kommissionen opfordres til at overveje, hvordan medlemsstaterne kan få tildelt midler til at videreudvikle tilsynsvirksomhed, herunder tilsyn med ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger, og forbedre fængselsfaciliteterne.
7. Kommissionen opfordres til fortsat at støtte den europæiske fængselssamarbejdsorganisation (EuroPris), den europæiske organisation for prøvetid med tilsyn (CEP) og Det Europæiske Forum for Genoprettende Retfærdighed (EFRJ), der i øjeblikket finansieres under programmet for retlige anliggender. Den opfordres til at undersøge mulighederne for et tættere samarbejde med disse organisationer, navnlig ved at støtte arbejdet i CEP med at indsamle oplysninger om alternativer til frihedsberøvelse i medlemsstaterne.

8. Det Europæiske Retlige Netværk (EJN) opfordres til at fortsætte drøftelserne på sine møder om anvendelsen af rammeafgørelsen om prøvetid med tilsyn og alternative sanktioner (2008/947/RIA) og rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre (2009/829/RIA). Målet er at identificere hindringer for den praktiske anvendelse af instrumenterne og finde metoder til at øge anvendelsen af de pågældende instrumenter.
9. EJN opfordres til fortsat regelmæssigt at ajourføre det europæiske retslige atlas.
10. EJN opfordres til at overveje at indsamle oplysninger på sit websted om de forskellige ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger i de enkelte medlemsstater. Med henblik herpå kan det overvejes at samarbejde med enhver relevant organisation, herunder den europæiske organisation for prøvetid med tilsyn (CEP).

### **III. Tiltag, der skal iværksættes for at fremme samarbejdet med Europarådet og andre relevante organisationer**

1. EU bør arbejde tæt sammen med Europarådet og andre relevante organisationer for at finde synergier med hensyn til arbejde vedrørende frihedsberøvelse og anvendelse af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger.
2. Kommissionen og medlemsstaterne opfordres til at styrke samarbejdet med Europarådet og andre relevante organisationer for at øge bevidstheden om de fordele, der er forbundet med at anvende ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger. Kommissionen opfordres til at fortsætte samarbejdet med Europarådet ved finansielt at støtte indsamlingen af statistikker vedrørende fængsler og tilsyn (SPACE-statistikker) og driften af EU's netværk af nationale forebyggende mekanismer (EU NPM).
3. Kommissionen og medlemsstaterne opfordres til at overveje, hvordan man kan fremme udbredelsen af Europarådets standardsættende tekster, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols relevante retspraksis og rekommendationerne fra Komitéen til Forebyggelse af Tortur om frihedsberøvelse og anvendelse af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger.