

Udskriftsdato: 14. december 2025

2014/1 BSF 74 (Gældende)

Forslag til folketingsbeslutning om indgåelse af aftaler, der skal bidrage til effektiv udmøntning af afsoning i hjemlandet og til tættere samarbejde om efterforskning og kriminalitetsforebyggelse

Ministerium: Folketinget

Forslag til folketingsbeslutning

om indgåelse af aftaler, der skal bidrage til effektiv udmøntning af afsoning i hjemlandet og til tættere samarbejde om efterforskning og kriminalitetsforebyggelse

Folketinget pålægger regeringen at optage forhandlinger med EU-medlemsstater og andre relevante stater om foranstaltninger, der effektivt vil kunne understøtte samarbejde om domfældte udlændinges afsoning i hjemlandet, og om et tættere samarbejde, der skal styrke efterforskningen og den forebyggende indsats over for grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

Folketinget pålægger i den forbindelse regeringen som et supplement til EU-reglerne om overførsel til afsoning i hjemlandet at optage forhandlinger om bilaterale aftaler med relevante stater i og uden for EU, der indebærer, at domfældte udlændinge, der mangler at afsone helt ned til 1 måned af den idømte straf, hurtigst muligt efter domfældelse overføres til afsoning i hjemlandet.

Regeringen pålægges endvidere at arbejde for, at EU-reglerne revideres, så der på sigt ikke gælder en regel mellem EU-medlemsstaterne om, at hjemlandet kan afvise at indlede en overførselssag, med henvisning til at der ved anmodningen om overførsel af en domfældt er mindre end 6 måneders afsoning tilbage af vedkommendes fængselsdom. En sådan minimumsbetingelse skal længere ned, om muligt ned til 1 måned.

Ydermere pålægger Folketinget regeringen at sikre, at straffesager mod udlændinge, som vurderes at ville kunne føre til overførsel til afsoning i hjemlandet, hastebehandles i domstolssystemet.

Endelig pålægger Folketinget regeringen at afsætte 20 mio. kr. til opbygning af fængselskapacitet i de lande, som Danmark har indgået og indgår bilaterale aftaler med om overførsel til afsoning i hjemlandet.

Bemærkninger til forslaget

Beslutningsforslaget er en delvis genfremsættelse af tidligere beslutningsforslag, senest nr. B 11, folketingsåret 2013-14. Der henvises til Folketingstidende 2013-14, A, B 11 som fremsat, side 1 ff, og F møde 26, side 30 ff.

Baggrund

Der er i disse år et øget pres på kriminalforsorgen, som har skullet indpasse flere og flere indsatte i landets fængsler. En stigende andel af de indsatte er udenlandske statsborgere. Det er forslagsstillernes opfattelse, at alt for få domfældte udlændinge overføres til afsoning i hjemlandet.

Regeringen har med Enhedslisten, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti indgået en flerårsaftale om kriminalforsorgens økonomi for 2013-2016, hvori det bl.a. blev besluttet at oprette en såkaldt Task Force Hjemsendelse, der har til formål at understøtte bestræbelserne på at få udlændinge, der domfældes her i landet, hjem til afsoning i det land, de har tilknytning til. Forslagsstillerne mener, at de målsætninger og indsatser, der ligger i den omtalte aftale, bør suppleres med en række yderligere tiltag, der vil kunne være med til at øge antallet af domfældte, der overføres til afsoning i deres hjemland.

Der overføres således efter forslagsstillernes opfattelse stadig for få domfældte til afsoning i hjemlandet, selv om man fra kun at have overført to i 2011 fik overført 16 domfældte udlændinge i 2012 og 34 domfældte udlændinge i 2013 (jf. justitsministerens svar på REU alm. del – spørgsmål nr. 678 (folketingsåret 2013-14)). Ved besvarelsen af REU alm. del – spørgsmål 1119 (folketingsåret 2013-14) den 20. juni 2014 oplyste ministeren, at en manuel optælling viste, at der i 2014 foreløbigt var indgået aftale om overførsel af i alt 15 udvisningsdømte, som var overført eller var ved at blive overført til strafafsoning i hjemlandet.

EU-retten på området

Den 5. december 2011 trådte lov nr. 347 af 14. maj 2008 i kraft. Loven gennemfører i dansk ret bl.a. EU's rammeafgørelse om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraf m.v. Derved gennemførte Danmark det ovenfor omtalte EU-retlige grundlag, der forpligter en EU-medlemsstat efter anmodning fra en anden medlemsstat til at modtage egne borgere til afsoning af frihedsstraffe idømt ved en domstol i den anden medlemsstat.

Da der er tale om afsoning af idømt straf med en reststraf på ikke under 6 måneders fængsel, vil der i praksis formentlig mest blive tale om afsoning i hjemlandet for domme med strafudmålinger, der kendes fra narkosager, drabssager og sager, der f.eks. indebærer terrorismerelaterede domme.

En række EU-medlemsstater har imidlertid endnu ikke implementeret rammeafgørelsen. F.eks. har Litauen endnu ikke implementeret rammeafgørelsen. Der henvises til Rapport 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, jf. også KOM(2014) 57 af 5. februar 2014 (samt tilhørende bilag SWD(2014) 34).

Det er efter forslagsstillernes opfattelse problematisk, at et land som Litauen ikke har implementeret rammeafgørelsen, da Danmark så ikke kan anvende den ved overførsel af domfældte til Litauen. Som det fremgår nedenfor, er Litauen et af de EU-lande, der har flest siddende i de danske fængsler. Der vil således fortsat være en længere periode, hvor de lande, der ikke har gennemført EU-reglerne i national lovgivning, ikke kan forventes at modtage egne statsborgere til afsoning i hjemlandet i det omfang, de nye EU-regler ellers skulle forpligte dem til. Også efter landene har ratificeret EU-reglerne, må det forventes, at overførsel af domfældte kan blive en forholdsvis langstrakt proces, og at mangel på fængselskapacitet og lign. i praksis vil kunne forhindre, at sådanne overførsler af dømte i realiteten sker. I forhold til landene uden for EU gælder Europarådets konventionelle bestemmelser, men her er landene ikke umiddelbart forpligtet til at modtage egne borgere til afsoning. Disse forhold taler for, at Danmark

kan drage stor nytte af egne initiativer i og uden for EU til at sikre et effektivt samarbejde med relevante lande.

Initiativer i forhold til EU-regelsættet om overførsel af domfældte

For at øge antallet af overførsler må der bl.a. gøres op med visse problematiske begrænsninger i EU-regelsættet. Forslagsstillerne ønsker, at Danmark skal arbejde målrettet for at få ændret reglen om, at hjemlandet kan afvise at over- tage afsoningsforpligtelsen for domfældte, som mangler at afsone mindre end 6 måneder af den idømte straf. Reglen indebærer, at mange domfældte udlændinge reelt ikke kan komme i betragtning til afsoning i deres hjemland, herunder f.eks. mange af dem, der rejser på organiserede indbrudstogter i Danmark fra især Østeuropa. Forslagsstillerne finder det nødvendigt for at få sat forebyggende ind over for, at sådanne organiserede kriminelle finder det værd at tage til Danmark for at begå indbrud, at domfældte udlændinge fra EU, der mangler at afsone helt ned til 1 måned af den idømte straf, hurtigst muligt efter domfældelse bør overføres til afsoning i hjemlandet.

Bilaterale initiativer i forhold til overførsel af domfældte

For at resultaterne i forhold til overførsel af udenlandske domfældte kan forbedres væsentligt, ønsker forslagsstillerne, at regeringen optager bilaterale forhandlinger med relevante stater i og uden for EU om foranstaltninger, der effektivt kan understøtte samarbejde om domfældte udlændinges afsoning i hjemlandet. Herunder kunne regeringen foreslå, at der indarbejdes et økonomisk incitament i aftalegrundlaget, så hjemlandet tilskyndes til at tage imod egne statsborgere hurtigt og effektivt, uanset om de pågældende har en lang eller kort straf tilbage at afsone. For at få åbnet op for hjemsendelse af de mange udlændinge, der står til at afsone under 6 måneders fængsel i Danmark, bør de bilaterale aftaler sikre, at hjemlandene skal tage disse domfældte hjem, selv om de pågældende kun mangler at afsone helt ned til 1 måned. Man bør i den forbindelse sikre, at det danske justitsvæsens forskellige grene er bedst muligt koordineret til at varetage den danske del af forberedelserne i overførselssagerne. Det skal således sikres, at de relevante myndigheder arbejder koordineret i sager, hvor der er formodning om, at en sigtet udlænding vil kunne sendes til afsoning i hjemlandet, i fald vedkommende dømmes skyldig. I forbindelse med en sådan koordination af sagerne vil den allerede oprettede Task Force Hjemsendelse oplagt kunne udøve en central funktion.

Et stadig tættere bilateralt samarbejde om forebyggelse og efterforskning

Forslagsstillerne mener desuden, at der skal tages initiativ til et stadig tættere bilateralt samarbejde med en række relevante stater om efterforskningen og forebyggelsen af den grænseoverskridende organiserede kriminalitet, som begås i Danmark. Sådanne tætte samarbejder kendes allerede fra Norge, hvor samarbejdet dels består i bistand til oplæring og uddannelse af de pågældende landes myndighedspersoner, herunder politifolk, dels af et samarbejde, hvor politifolk fra Norge og de pågældende lande samarbejder tættere end ellers om optrævlingen af organiserede kriminelles grænseoverskridende aktiviteter. Sådanne initiativer bør især tages fra dansk side over for lande, hvis borgere i de senere år stadig hyppigere idømmes og afsoner en frihedsstraf her i landet.

I forhold til bilaterale aftaler om ovenstående forhold kan regeringen søge inspiration i de aftaler, Norge har indgået med EU-medlemsstaterne Rumænien, Letland og Litauen, forud for at de fælleseuropæiske regler er trådt i kraft (se mere herom i bemærkningernes tredjesidste afsnit). Storbritannien har ligeledes iværksat et program, der løbende bidrager til modernisering af fængsler og uddannelse af fængselspersonel i relevante lande, mod at statsborgere fra de respektive lande, der idømmes ubetinget fængselsstraf i Storbritannien, kan hjemsendes til afsoning i eget land. Ifølge Politiken den 10. august 2012 er der for Storbritanniens vedkommende i modsætning til det norske initiativ tale om programmer i lande uden for EU (se Politiken: »Briter betaler for udenlandske fængsler«, side 7, den 10. august 2012). Det synes på den baggrund muligt for Danmark at indgå bilaterale aftaler med stater såvel inden for som uden for EU om at tage egne statsborgere hjem til afsoning hurtigere og mere effektivt, end EU-reglerne understøtter i dag.

Hastebehandling i domstolssystemet

Ligesom justitsministeren på baggrund af en folketingsbeslutning har fastsat en målsætning om, at særlige voldssager skal behandles inden for 37 dage, ønsker forslagsstillerne, at Folketinget pålægger regeringen at sikre, at udlændinges straffesager, der vurderes at ville kunne føre til udvisning eller hjemsendelse til afsoning i hjemlandet, hastebehandles i domstolssystemet, således at hjemsendelse vil kunne ske hurtigt og at den tid, den domfældte skal sidde i fængsel, i videst muligt omfang tilbringes i hjemlandet og i mindst muligt omfang som varetægtsfængslet i Danmark.

Udlændinge fylder op i de danske fængsler og arresthuse

Justitsministeren har, jf. REU alm. del – svar på spm. 1119 (folketingsåret 2013-14) oplyst, at blandt de 3.856 personer, der den 2. juni 2014 var indsat i de danske fængsler og arresthuse, er 1.045 registreret som udlændinge. Af de 1.045 er 623 anholdte eller varetægtsfængslede og altså ikke domfældte, der afsoner. For gruppen af udlændinge, der afsoner en dom (422), er det rundt regnet halvdelen, der er udvisningsdømt, og af disse skønnes det, at ca. 100 ikke er mulige at overføre til afsoning i hjemlandet, da de er idømt en fængselsstraf af så kort varighed, jf. justitsministerens mundtlige besvarelse af samrådspørgsmål AT, AU, AV og AW den 27. maj 2014 samt REU alm. del – svar på spm. 1109 (folketingsåret 2013-14).

Det fremgår endvidere af REU alm. del – svar på spørgsmål 1119 (folketingsåret 2013-14), at ud af gruppen af indsatte, der ikke har dansk statsborgerskab og afsoner en fængselsstraf, var 104 indsatte EU-borgere. Det fremgår ikke af svaret, hvor mange af disse, der har modtaget en udvisningsdom. Justitsministeren har i et tidligere skriftligt svar oplyst, at også afsonende EU-borgere uden udvisningsdom er omfattet af EU-reglerne om overførsel til hjemlandet, hvis omstændighederne i øvrigt lever op til betingelserne i EU-regelsættet (se svar på REU alm. del – spørgsmål nr. 947-950 (folketingsåret 2012-13)).

En stor og stigende andel af de indsatte i danske fængsler og arresthuse er fra Østeuropa. Ifølge Fængselsforbundets seneste opgørelse sad lige over 200 østeuropæere i danske fængsler og arresthuse i 2008. Det tal er pr. 23. maj 2013 oppe på 417 østeuropæere (se henholdsvis artiklerne på pol.dk fra 19. juli 2013 »Østeuropæere fylder op i danske fængsler« og fra 27. juli 2013 »Fængslerne bugner af fanger fra Østeuropa«). Lægger man tallene sammen i ministerens opgørelse fra den 2. juni 2014, jf. REU alm. del – svar på spm. 1119 (folketingsåret 2013-14), ser man, at der sad 321 indsatte fra østeuropæiske lande og de tidligere sovjetrepublikker i de danske fængsler og arresthuse. Det er dog kun muligt i ministerens opgørelse at medtage tal for lande, hvorfra der sidder mindst fem indsatte, hvorfor det aktuelle antal indsatte kan være en del højere end 321, idet gruppen af »øvrige« indsatte udlændinge, der kommer fra lande med mindre end fem indsatte i Danmark, udgøres af 77 personer.

Rumænien, Polen og Litauen er fortsat de lande, hvor flest af de østeuropæiske indsatte i danske fængsler og arresthuse kommer fra. Ved den senest tilgængelige opgørelse fra den 2. juni 2014, jf. REU alm. del – svar på spm. 1119 (folketingsåret 2013-14) har kriminalforsorgen opgjort antal indsatte fra Rumænien, Polen og Litauen til henholdsvis 122, 47 og 46.

Hvis regeringen indgik de foreslåede bilaterale aftaler, eksempelvis med de her omtalte østeuropæiske lande, og hvis aftalerne indebar, at landene forpligtedes til at modtage domfældte, der mangler at afsone helt ned til 1 måned af den idømte straf, ville det kunne bidrage til færre udlændinge i de danske fængsler og dermed også frigøre betydelige økonomiske ressourcer, som de mange udenlandske afsonere koster kriminalforsorgen.

Udlændinge, der afsoner her i landet, koster nemlig det danske samfund store summer hvert år. Det fremgår af UUI alm. del – svar på spørgsmål 716 (folketingsåret 2013-14), at det ikke er muligt at opgøre de samlede udgifter til udlændinge i danske fængsler, men såfremt man lægger den gennemsnitlige årsbelægning og de historiske priser pr. fangedag pr. år til grund, kan man konstatere, at alene i 2013 brugte den danske stat 558 mio. kr. på udlændinge, der afsoner i danske fængsler. Og det tal har historisk

set kun været stigende. Af ovennævnte svar fremgår det, at udgifterne overordnet set er steget de sidste 10 år. Direktoratet for Kriminalforsorgen har tidligere oplyst, at de samlede udgifter for alle straffasonere i kriminalforsorgens institutioner i 2011 med andet statsborgerskab end dansk kunne opgøres til ca. 228,7 mio. kr. fordelt med 48,6 mio. kr. på de åbne institutioner og 180,1 mio. kr. på de lukkede institutioner inkl. arresthuse (se svar på REU alm. del – spørgsmål nr. 851 (2011-12)). Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyste i samme forbindelse, at der blandt den nævnte kategori af straffasonere er et antal dømte EU-borgere. Udgiften til deres afsoning i kriminalforsorgens institutioner kunne i 2011 opgøres til i alt ca. 64,4 mio. kr. fordelt med 8 mio. kr. på de åbne institutioner og 56,4 mio. kr. på de lukkede institutioner inkl. arresthuse. Endelig var der i de danske fængsler i 2011 udgifter til de udviste afsonere blandt EU-borgerne på ca. 50,6 mio. kr. fordelt med 0,9 mio. kr. på de åbne institutioner og 49,7 mio. kr. på de lukkede institutioner inkl. arresthuse.

Det danske samfund bruger efter forslagsstillernes opfattelse alt for mange penge på udlændinge, der afsoner i Danmark, og efter forslagsstillernes mening er det simpelthen for visse nationaliteter direkte attraktivt at sidde i et dansk fængsel sammenlignet med vilkårene i hjemlandet. Forslagsstillerne mener derfor, at regeringen skal se på muligheden for at placere de udlændinge, der ikke udgør en væsentlig sikkerhedsrisiko, i eksempelvis nedlagte kaserner, hvor flere indsatte så kan placeres sammen. Det er forslagsstillernes opfattelse, at sådanne tiltag kan være med til at mindske udgifterne til udlændinge, der afsoner i Danmark.

En mindre del af de frigjorte midler ved færre udenlandske afsonere i Danmark ville f.eks. kunne finansiere danske bidrag til opbygning af fængselskapacitet og uddannelse i de lande, der måtte blive indgået bilaterale aftaler med

De norske initiativer

Danmark kan som nævnt tage ved lære af Norges erfaringer på området og om muligt måske endda indgå et samarbejde med Norge om at få lov at benytte nogle af de foranstaltninger, Norge allerede har fået etableret i Rumænien, Litauen og Letland.

Folketingets Retsudvalg aflagde i august 2010 den daværende norske justitsminister, Knut Storberget, et besøg, og af samtalen om de daværende norske overvejelser og erfaringer fremgik det, at de fælles-europæiske regler ikke er nok for et land som Norge, der ligesom Danmark oplever et stort pres på fængselskapaciteten fra et stigende antal udlændinge uden tilknytning til landet. Norge har indgået aftale om at blive en del af de fælles-europæiske regler for overførsel af domfældte til afsoning i hjemlandet, men der er ifølge nordmændene behov for at bygge oven på de fælles-europæiske initiativer med bilaterale aftaler om tættere samarbejde i forhold til de lande, hvorfra et stort antal personer kommer til Norge og idømmes frihedsstraf.

Alene i samarbejdet med Letland har Norge konkret sikret, at der er blevet opført en ny afdeling ved det lettiske ungdomsfængsel Cesis. Afdelingen er ifølge det norske justitsministerium finansieret af midler, som Norge bidrager med til EU, de såkaldte EØS-midler. En del af EØS-midlerne skal bl.a. bruges på projekter inden for justitsvæsenet og indenrigssektoren på områder som bl.a. oplæring af politi-folk, øget brug af alternative strafformer, herunder afsoning med elektronisk kontrol (se pressemeddelelserne »Signerte soningsoverføringsavtale med Latvia« og »Flere skal sone i hjemlandet«, lagt på det norske justitsministeriums hjemmeside den 29. april 2011: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/jd/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2011/signerte-soningsoverforingsavtale-med-la.html?id=641559>).

Norge har desuden indgået et tæt politisamarbejde med Rumænien om bekæmpelse af organiseret kriminalitet, særlig menneskehandel, overgreb mod børn og økonomisk kriminalitet. Norsk og rumænsk politi vil således kunne bistå hinanden og arbejde tæt sammen i konkrete sager, som efterforskes. Samarbejde om oplæring og uddannelse er ifølge det norske justitsministerium også elementer i de indgåede aftaler (se pressemeddelelsen »Norge har inngått politisamarbeid med Romania«, lagt på det norske justitsmi-

nisteriums hjemmeside den 14. marts 2008: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressesenter/presse-med-dinger/2008/norge-har-inngatt-olitisamarbeid-med-ro.html?id=504110>).

Finansiering

Forslagsstillerne vil afsætte en pulje på 20 mio. kr. til opbygning af fængselskapacitet i de lande, som Danmark har og får bilaterale aftaler om overførsel til afsoning med. Puljen skal finansieres via den mindre udgift i kriminalforsorgen (herunder også deres almindelige bevilling), som det øgede antal overførsler til afsoning i hjemlandet medfører.

Afsluttende bemærkninger

Det er forslagsstillernes opfattelse, at de foreslåede initiativer for det første vil kunne bidrage til, at udenlandske domfældte ikke udvikler kriminelle netværk her i Danmark i forbindelse med afsoning. Endelig vil kombinationen af et tættere samarbejde om forebyggelse, efterforskning og hjemsendelse af domfældte med reststraffe ned til 1 måned efter forslagsstillernes mening bidrage til, at færre udlændinge vil begå kriminalitet i Danmark, hvilket er et mål i sig selv, og samtidig vil det betyde, at de problemer, som dette forslag har til formål at håndtere, allerede i udgangspunktet glædeligvis bliver mindre udfordrende, end de er i dag.

Skriftlig fremsættelse

Karsten Lauritzen (V):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om indgåelse af aftaler, der skal bidrage til effektiv udmøntning af afsoning i hjemlandet og til tættere samarbejde om efterforskning og kriminalitetsforebyggelse.

(Beslutningsforslag nr. B 74)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.