

## EUROPARÅDETS VIRKSOMHED PÅ DET STRAFFERETLIGE OMRÅDE 1956—81

AF ERIK HARREMOES

1. For 25 år siden, den 10. juni 1956, vedtog Ministerkomiteen i Europarådet (nuværende medlemmer: Østrig, Belgien, Kypem, Danmark, Frankrig, Vesttyskland, Grækenland, Island, Irland, Italien, Lichtenstein, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Norge, Portugal, Spanien, Sverige, Schweiz, Tyrkiet og Storbritannien) Resolution (56) 13 om forebyggelse af kriminalitet og behandling af lovovertrædere. Oprindelsen til resolutionen var et forslag fra den tyrkiske regering om at skabe det nødvendige samarbejde mellem Europarådet og F.N.'s europæiske rådgivende gruppe, der arbejdede med strafferetlige problemer på regionalt plan, men som led i en verdensomfattende plan til at bekæmpe kriminalitet.

Denne resolution var begyndelsen til Europarådets aktivitet på dette område, idet den førte til nedsættelsen i det følgende år af den Europæiske Komité for Strafferetsproblemer og til den senere oprettelse af forskellige underordnede organer: ekspertkomiteer, arbejdsgrupper, konferencer og kollokvier, som har hjulpet med til at sikre organisationens rolle i formuleringen af en fælleseuropæisk strategi til forebyggelse af kriminalitet og til behandling af lovovertrædere.

2. Siden 1956 har denne komité (ECCP) udfoldet sin virksomhed med uformindsket energi og dynamisk effektivitet. Dette blev anerkendt, da Europarådets ministerkomité i 1976 vedtog et nyt mandat for ECCP og gav den til opgave at fremme harmoniseringen af nationale kriminalpolitiske foranstaltninger og udviklingen af en fælles politik på strafferettens, strafferetsplejens, kriminalitetsforebyggelsens og fangebehandlingens områder. ECCP skal yderligere støtte kriminologisk forskning, der er et nødvendigt grundlag for en meningsfuld kriminalpolitik.

En kort oversigt over visse af de vigtigste resultater af ECCP's virksomhed vil blive givet på de følgende sider. Denne oversigt, der nødvendigvis må blive yderst summarisk, vil dække de 25 år, der er gået siden oprettelsen af ECCP. Fremtidige resultater vil blive behandlet i årligt tilbagevendende artikler, der vil blive offentliggjort i dette tidsskrift.

### *Strafferet og strafferetspleje*

3. ECCP har udarbejdet en serie konventioner, der, når de alle er ratificerede og anvendt i praksis af Europarådets medlemsstater, vil danne et

netværk af detaljerede regler for den retshjælp, som staterne giver hinanden som et håndgribeligt udslag af deres solidaritet i kampen mod forbrydelser.

4. Den europæiske udleveringskonvention (ratificeret af Danmark 13. 9. 1962, af Norge 19. 1. 1960, af Sverige 22. 1. 1959 og tiltrådt af Finland 12. 5. 1971) opretter et ensartet system for udlevering mellem de kontraherende parter og afløser derved i Europa mere end 120 tosidede aftaler af forskelligt indhold og anvendelsesområde.

Ifølge konventionens bestemmelser skal de kontraherende parter udlevere til hinanden alle personer, mod hvem de kompetente myndigheder i den udleveringssøgende stat har indledt strafforfølgning eller hvis tilstedeværelse er nødvendig for fuldbyrdelsen af en afsagt straffedom.

Konventionen angiver hvilke forbrydelser der i princippet kan danne basis for udlevering, nemlig handlinger der kan straffes under gældende lovgivning både i den stat, der søger udlevering, og i den stat, hvorfra udlevering søges, og for hvilke den øverste strafferamme er mindst 1 års fængsel. Hvor udlevering søges med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom, skal straffen være mindst 4 måneders fængsel. Under disse betingelser er udlevering obligatorisk, og den stat, hvorfra udlevering søges, har ingen diskretionær mulighed for at afslå den. Denne almindelige regel om principielt obligatorisk udlevering er imidlertid begrænset af specielle obligatoriske eller fakultative undtagelser.

Eksempler på obligatoriske undtagelser er:

- udlevering for politiske forbrydelser eller forbrydelser, for hvilke strafforfølgningen kan formodes at have været indledt udelukkende på grund af den anklagedes race, religion, nationalitet eller politiske overbevisning,
- udlevering for militære forbrydelser,
- udlevering for forbrydelser, hvis strafforfølgning ville stride mod *ne bis in idem* reglen.

Eksempler på fakultative undtagelser er:

- udlevering for skatteforseelser,
- udlevering af egne statsborgere.
- udlevering for forbrydelser, hvis strafforfølgning ville stride mod *ne bis* denne straf findes og bliver fuldbyrdet i den stat, hvorfra udlevering søges, og hvis dette ikke er tilfældet, medmindre den udleveringssøgende stat accepterer på forhånd ikke at fuldbyrde straffen.

Nogle af disse undtagelser er blevet ændret i de senere år. Således har den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme (ratificeret af Danmark 7. 6. 1978, af Island 11. 7. 1980, af Norge 10. 1. 1980 og af Sverige 15. 11. 1977) til formål at fratage en anklaget, der sigtes for at have begået særligt alvorlige terroristhandlinger, et traditionelt forsvarsargument mod en udleveringsbegæring. Resultatet er, at terrorister ikke kan opnå »asyl« på de kontraherende staters territorier blot ved at påberåbe sig et politisk

motiv, som under ingen omstændigheder kan retfærdiggøre voldshandlinger i de vesteuropæiske pluralistiske demokratier med fri presse, frie valg og repræsentative regeringer. Hvis af en eller anden grund en begæring om udlevering ikke kan imødekommes, således som konventionen åbner mulighed for i særligt angivne situationer, skal den stat, fra hvilken udlevering søges, sørge for, at den har jurisdiktion over den pågældende kriminelle handling og overgive sagen til dens egne myndigheder til strafforfølgning.

Den 2. protokol til udleveringskonventionen (ratificeret af Sverige 13. 6. 1979, men endnu ikke trådt i kraft) bestemmer, at skatteforseelser skal, så vidt angår udlevering, betragtes som almindelige forbrydelser. Skatteundersøgelser og skattesvig er i det moderne samfund blevet så alvorlige, at Europarådets medlemsstater har fundet det nødvendigt at træffe effektive modforholdsregler, og den 2. protokol er blot ét eksempel herpå. Det kan også nævnes, at Europarådet i nært samarbejde med OECD undersøger muligheden for at udarbejde en multilateral konvention om gensidig forvaltningshjælp i skattesager, som skal kunne tiltrædes af alle medlemsstaterne af de to organisationer.

5. Den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager (ratificeret af Danmark 13. 9. 1962, af Norge 14. 3. 1962, af Sverige 1. 2. 1968 og tiltrådt af Finland 29. 1. 1981) bestemmer, at de kontraherende stater skal yde hinanden den videst mulige retshjælp i sager vedrørende handlinger, hvis retsforfølgning falder ind under den retshjælpsøgende stats kompetence. Dette gælder i særlig grad de former for hjælp, der udtrykkeligt er nævnt i konventionen såsom undersøgelseskommissioner, forkyndelse af anklageskrifter og straffedomme, afhøring af vidner, eksperter og anklagede samt oversendelse af oplysninger fra strafferegistre.

6. Den europæiske konvention om straffedømmes internationale retsvirkninger (ratificeret af Danmark 3. 3. 1971, af Norge 19. 4. 1974 og af Sverige 21. 6. 1973) markerede et skridt videre på vejen mod det endelige mål, som er at udbygge det juridiske samarbejde mellem Europarådets medlemsstater. Denne konvention anvender på det almindelige strafferetlige område de principper, som er nedfældet i to specielle konventioner udarbejdet i 1960'erne, nemlig den europæiske konvention om straf for færdselsforseelser (ratificeret af Danmark 17. 4. 1972 og af Sverige 28. 4. 1972) og den europæiske konvention om tilsyn med betinget dømte og betinget løsladte lovovertrædere (ratificeret af Sverige 27. 2. 1979); disse grundlæggende principper omfatter bestemmelser om, at den stat, hvori lovovertræderen bor, under visse omstændigheder må fuldbyrde domme afsagt i den stat, hvor lovovertrædelsen blev begået, og at bopælsstaten kan tage de nødvendige skridt med henblik på social rehabilitering af personer, der er blevet dømt i udlandet.

Konventionen om straffedommes internationale retsvirkninger bygger på en assimilation af den udenlandske dom med domme afsagt i den stat, der vil fuldbyrde den. Dette princip anvendes med tre formål for øje, nemlig at den udenlandske dom bliver tilpasset det nationale retssystem, at den bliver givet normal *ne bis in idem* virkning, og at den bliver taget i betragtning, således at visse indirekte virkninger knyttes til den (rettighedsfortabelse, forbud, gentagelsesvirkning).

7. Den europæiske konvention om overførsel af retsforfølgning i straffesager (ratificeret af Danmark 13. 11. 1975, af Norge 29. 12. 1977 og af Sverige 7. 4. 1976) angiver de betingelser, under hvilke en strafforfølgning kan overføres fra én stat til en anden, fastsætter regler om de pågældende staters kompetence og bestemmer hvilke virkninger en begæring om overførsel skal have for denne kompetence.

Konventionen etablerer et system, som på forskellig måde (tiltalefraval, udlevering, skabelse af subsidiær kompetence) gør det muligt for en stat at rejse anklage for forskellige strafbare handlinger begået i forskellige stater af den samme person eller for en enkelt strafbar handling begået af flere personer i flere forskellige stater.

Konventionen garanterer, at en person ikke bliver anklaget og dømt mere end én gang for den samme strafbare handling.

8. Det endelige mål tilsigtet med disse konventioner, der alle bygger på respekt for menneskerettighedsprincipperne og som genspejler den tillid, der råder blandt Europarådets medlemsstater, er at skabe en juridisk enhed, omfattende alle 21 stater og sådanne andre stater, der har samme ideologiske grundsyn og derfor ønsker et snævert samarbejde med det demokratiske Europa på det strafferetlige område.

### *Fængselsproblemer*

9. I løbet af de sidste 25 år har ECCP behandlet et stort antal spørgsmål med tilknytning til fængselsvæsenet og vedtaget en serie anbefalinger til medlemsstaternes regeringer, som har påvirket institutionernes strukturer og daglige administration.

Komiteen har fx. undersøgt problemerne vedrørende fængselspersonalets status, rekruttering og uddannelse (Resolution (66) 26 og (68) 24). Andre aktiviteter har været koncentreret om behandlingen af lovovertrædere: først korttidsbehandling af unge forbrydere (Resolution (66) 25), dernæst af voksne forbrydere (Resolution (73) 17), siden behandling af langtidsfanger (Resolution (76) 2), gruppebehandling i fængsler (Resolution (73) 24) og arbejde i fængsler (Resolution (75) 25).

Komiteen har også beskæftiget sig med problemerne uden for fængslernes fire vægge, fx. med betingede domme, tilsyn og forsorg, bøder og andre alternativer til frihedsstraf (Resolutionerne (70) 1 og (76) 10).

Af særlig betydning er Resolution (73) 5 om minimumsregler for behandlingen af fængslede, der indeholder en europæisk version af en tidligere F. N. tekst. Beslutningen om at revidere denne tekst var inspireret af overbevisningen om, at det var muligt indenfor den snævrere ramme af Europarådets medlemsstater at finde en mere liberal fællesnævner end den, der var blevet fundet på verdensplan.

Resolutionen angiver de rettigheder, som straffefanger bør nyde godt af fx. med hensyn til fængslets indretning, beklædning, disciplin, klagemuligheder, kontakt med det frie samfund, arbejde og aflønning, uddannelse, sport og fritidssysler samt religionsudøvelse.

De ændringer, der blev foretaget i den oprindelige tekst, tilsigtede navnlig at fremme øgede kontakter mellem fangerne og det frie samfund og at indføre nye behandlingsmetoder, der bygger på fangernes egen medvirken og aktive deltagelse.

10. Selv om disse anbefalinger ikke er bindende for regeringerne, bør deres praktiske betydning ikke undervurderes. De genspejler normer og standarder, der er udtryk for en fælles europæisk holdning til fængselsproblemer. De bliver omhyggeligt overvejet af medlemsstaternes regeringer og har i mange tilfælde ført til reformer.

Således har Europarådets rapport om alternativer til frihedsstraf ført til ny lovgivning om kriminalforsorg i Frankrig, Italien og Luxembourg. En undersøgelse af ordningen med samfundstjeneste i Storbritannien har vakt betydelig interesse på kontinentet, hvor flere stater har indført nye regler inspireret af det britiske system. Ligeledes har anbefalingen om langtidsfanger påvirket en ny tysk lov fra 1976, og den spillede en væsentlig rolle i proceduren for Forfatningsdomstolen i Karlsruhe, da denne lov blev påstået forfatningsstridig. Reglerne for uddannelse af fængselspersonalet og reglementerne for arbejde i fængslerne er blevet ændret i Italien og Tyrkiet som følge af Europarådets anbefalinger.

### *Kriminologi*

11. De sidste årtier har været vidne til en imponerende udvikling af den kriminologiske forskning i alle Europarådets medlemsstater. Mange nye forskningsinstitutter er blevet oprettet, større bevillinger er blevet stillet til rådighed og mange videnskabelige undersøgelser og forskningsprojekter er blevet iværksat af individuelle videnskabsmænd.

Lige fra begyndelsen var ECCP fuldt klar over betydningen af kriminologisk forskning, ikke blot for at fremme empirisk viden, men også og især for at støtte planlægningen og gennemførelsen af medlemsstaternes kriminalpolitik. Det blev mere og mere klart, at en effektiv strategi på dette område forudsætter videnskabelige data opnået ved systematisk og meto- disk forskning, og komiteen har derfor lagt stigende vægt på de kriminologiske sider af sit arbejde.

12. ECCP er heri blevet assisteret af Det Kriminologiske Videnskabelige Råd, der er sammensat af syv højt kvalificerede videnskabsmænd valgt på grund af deres bidrag til udviklingen af europæisk kriminologi. Den nordiske »plads« i dette råd har været besat successivt af professorerne Andenæs, Waaben, Sveri, Kutchinsky og for tiden Hauge. Rådets vigtigste opgaver er at samle oplysninger og data om kriminologiske emner, yde teknisk-videnskabelig bistand til konferencer, ekspertkomiteer og arbejdsgrupper og fremkomme med forslag til udarbejdelsen og gennemførelsen af Europarådets arbejdsprogrammer. Det er et rent rådgivende organ, men erfaringen har vist, at det har en væsentlig indflydelse på ECCP's beslutninger.

13. Det videnskabelige råd har været aktivt medvirkende i planlægningen af de møder for forskere, som arrangeres hvert år i Strasbourg. Europarådet har siden 1963 holdt kriminologiske forskningskonferencer, først hvert år, men siden 1973 alternerende med kriminologiske kollokvier.

Konferencerne har til formål at undersøge og vurdere forskningsresultater på et givet felt, udpege emner, der kræver yderligere undersøgelser og stille nye videnskabelige data til rådighed for medlemsstaterne med henblik på deres formulering af kriminalpolitiske foranstaltninger og for Europarådet for planlægningen af dets virksomhed på det strafferetlige område.

Kollokvierne har til formål at give individuelle forskere mulighed for i en snævrere kreds at diskutere mere abstrakte og metodologiske problemer.

Resultatet af disse møder er, at et stort antal emner er blevet diskuteret af forskere, ofte sammen med regeringsrepræsentanter, med hvem de har indledt og videreført en konstruktiv dialog. En kort selektiv angivelse af emnerne, der er blevet behandlet, vil illustrere den teoretiske interesse og praktiske betydning, der knytter sig til disse møder:

- administration og organisation af kriminologisk forskning (1963)
- forskningsstrategi (1964)
- forskning i fængslerne (1965)
- kriminalitet blandt fremmedarbejdere (1967)
- identifikation af hovedproblemerne i kriminologisk forskning (1969)
- vold i samfundet (1972)
- narkotika og kriminalitet (1974)
- kriminologiske aspekter af økonomiske forbrydelser (1976)
- kriminologiske aspekter af barnemishandling (1979).

I mange tilfælde har konklusionerne fra disse møder givet anledning til nye aktiviteter på det intergouvernementale plan, og derved har man sikret disse møder et praktisk resultat.

14. Desuden har Europarådet i mange år selv påtaget sig at støtte kriminologisk forskning ved at gøre det muligt for et team på fire forskere at stu-

dere et kriminologisk emne af almindelig europæisk interesse. De følgende emner er hidtil blevet undersøgt:

- fængselssamfundet
- skolens rolle i forebyggelse af ungdomskriminalitet
- professionel og organiseret kriminalitet
- anklagepraksis med særlig hensyntagen til opportunitetsprincippet
- kvinders kriminalitet.

Resultaterne af disse undersøgelser er blevet offentliggjort og har vakt betydelig interesse i akademiske miljøer og i regeringskredse.

15. I 1967 oprettede Europarådet en stipendieordning, der gør det muligt for unge forskere at studere kriminologiske emner og forskningsmetoder i andre medlemsstater. Ca. 10 stipendier uddeles hvert år, og i de senere år har vægten været lagt på hjælp til unge fra de økonomisk mindre udviklede, sydlige regioner i Europa.

### *Konklusion*

16. Det er indlysende, at det ikke er muligt på den plads, der er tildelt nærværende artikel, at yde fuld retfærdighed til det store og betydningsfulde arbejde, der er blevet udført af regeringseksperter og andre i Strasbourg i løbet af de sidste 25 år. Mere udførlige oversigter over dette arbejde findes (på engelsk) i »Council of Europe activities in the field of crime problems, 1956-76«, udgivet af organisationen i Strasbourg i 1977 og (på fransk) i artikler i »Revue de science criminelle et de droit pénal comparé« 1966, s. 421 (Norman Bishop), 1975, s. 327 (Erik Harremoës) og 1981, s. 57 (Erik Harremoës).

I deres søgen efter fælles europæiske løsninger på fælles europæiske problemer har eksperterne bidraget inden for deres felt til at realisere organisationens formål, således som det er angivet i dens statut underskrevet den 5. maj 1949 i London, nemlig at udbygge enheden mellem alle de europæiske stater, der bekender sig til de demokratiske idealer.

Denne enhed er endnu ikke opnået – og det ville næppe have været rimeligt at forvente dette resultat i den korte tid, der er gået siden organisationen blev oprettet – men betydelige fremskridt er blevet gjort, også på det strafferetlige område.

### PUBLIKATIONER

I årenes løb har Europarådet udgivet over et halvt hundrede publikationer, hvoraf de følgende stadig kan købes, enten ved henvendelse til Europarådet i Strasbourg eller til organisationens salgsagenter i medlemsstaterne.

#### *I. Collected Studies in Criminological Research*

Volume 1 — Administration and organisation of research — Research strategy — Prison community (1967)

- Volume 2 — Criminological aspects of road traffic offences (1968)
- Volume 3 — European migrants and crime — Typology of offenders and typology of treatments (1968)
- Volume 4 — Forecasting research (1969)
- Volume 5 — The dark figure — The organisation of corrections (1970)
- Volume 6 — Current trends in criminological research (1970)
- Volume 11 — Violence in society (1974)
- Volume 12 — Methods of evaluation and planning in the field of crime (1974)
- Volume 13 — The importance of narcotics in relation to criminality (1975)
- Volume 14 — Means of improving information on crime (1976)
- Volume 15 — Criminological aspects of economic crime (1977)
- Volume 16 — The police and the prevention of crime (1978)
- Volume 17 — Public opinion on crime and criminal justice (1979)
- Volume 18 — Criminological aspects of the ill-treatment of children in the family (1980)

## II. *Special Studies*

- 1. Juvenile delinquency post-war Europe (1960)
- 6. Probation, suspended sentence and other alternatives to imprisonment (1966)
- 9. Short-term methods of treatment for young offenders (1967)
- 10. The status, selection and training of basic grade custodial prison staff (1967)
- 14. Aspects of the international validity of criminal judgments (1968)
- 15. Status, selection and training of governing grades of staff of penal establishments (1969)
- 16. Legal aspects of extradition among European States (1970)
- 17. Practical organisation of measures for the supervision and aftercare of conditionally sentenced and conditionally released offenders (1970)
- 24. Penal aspects of drug abuse (1974)
- 27. Group and community work with the offenders (1974)
- 28. Sentencing (1974)
- 29. Aspects of criminality among migrant workers (1975)
- 33. The treatment of long-term prisoners (1977)
- 34. Compensation for victims of crime (1977)
- 35. The contribution of criminal law to the protection of the environment (1978)
- 36. Social change and juvenile delinquency (1979)
- 38. Decriminalisation (1980)

*Erik Harremoes*

Juridisk direktør ved Europarådet

Adresse:

Conseil l'Europe,

F 67006 Strasbourg Cedex, France.