



Direktiv om rätt till information i straffrättsliga förfaranden

Justitiedepartementet

2010-09-21

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 392

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rätten till information i
brottmål

Sammanfattning

Direktivet behandlar misstänkta och tilltalades rätt till information i straffrättsliga förfaranden. Den som är misstänkt eller tilltalad i brottmål ska ha rätt till information om sina rättigheter och om anklagelsen. En person som frihetsberövats eller dennes försvarare ska få tillgång till relevanta dokument i akten för att pröva lagligheten av frihetsberövandet. Så snart brottsutredningen är avslutad ska den tilltalade eller dennes försvarare få tillgång till hela akten. Medlemsstaterna ska se till att det finns ett förfarande som säkerställer att den misstänkte eller tilltalade får den information som denne har rätt till enligt direktivet. Medlemsstaterna ska även säkerställa att personal på polismyndigheter och rättsliga myndigheter utbildas gällande de skyldigheter som direktivet föreskriver.

Regeringen välkomnar förslaget till direktiv om rätten till information.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Frågan om processuella rättigheter har länge funnits på EU:s dagordning. Ett förslag till rambeslut om vissa processuella rättigheter för misstänkta och tilltalade i brottmål förhandlades under åren 2004-2007 (se faktapromemoria Justitiedepartementet 2004/05:FPM24). I Haagprogrammet slogs fast att

detta rambeslut skulle ha antagits senast vid slutet av år 2005. Det var dock inte möjligt att nå någon överenskommelse om förslaget.

Den 1 juli 2009 lade Sverige fram ett förslag till rådets resolution om en färdplan för att stärka misstänkta eller tilltalades processuella rättigheter vid straffrättsliga förfaranden. Färdplanen antogs av rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) den 30 november 2009¹. Färdplanen innebär en överenskommelse mellan EU:s medlemsstater om att arbeta med att stärka misstänkta och tilltalades processuella rättigheter i straffrättsliga förfaranden. Åtgärder ska vidtas på EU-nivå beträffande ett antal rättigheter som identifieras i färdplanen. De åtgärder som ska vidtas kan omfatta såväl lagstiftning som andra åtgärder. De rättigheter som pekas ut i färdplanen är rätt till tolkning och översättning, rätt till information om rättigheter och om anklagelsen, rätt till försvar, rätt för den frihetsberövade att kommunicera med anhöriga, arbetsgivare och konsulära myndigheter, särskilda skyddsåtgärder för sårbara misstänkta och tilltalade samt en grönbok om häktning. I färdplanen anges vidare att strategin för arbetet ska vara att fokusera på en eller ett par rättigheter i taget i ett så kallat steg-för-stegförfarande.

Frågan om processuella rättigheter lyfts fram som ett prioriterat område i EU:s femåriga handlingsplan för området rättsliga och inrikes frågor (Stockholmsprogrammet) som fastställdes av Europeiska rådet den 11 december 2009². Färdplanen ingår som en del av Stockholmsprogrammet.

Ett förslag till direktiv rörande rätten till tolkning och översättning i brottmål har behandlats i rådet och Europaparlamentet. En slutlig text godkändes av RIF-rådet den 3 juni 2010 och av Europaparlamentet den 16 juni. Direktivet ska antas formellt under hösten 2010.

Som ett andra steg i enlighet med färdplanen har kommissionen den 20 juli 2010 lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rätt till information i straffrättsliga förfaranden (KOM(2010) 392 slutlig). Det är detta direktivförslag som föreliggande faktapromemoria behandlar.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Tillämpningsområdet

Direktivet innehåller regler om rätt för den som är misstänkt eller tilltalad i brottmål att få information om sina rättigheter och om åtalet. Rättigheterna gäller från det att en person av de behöriga myndigheterna gjorts medveten

¹ EUT C 295, 4.12.2009, s. 1–3.

² EUT C 115, 4.5.2010, s. 1.

om att han är misstänkt för ett brott, genom officiell underrättelse eller på annat sätt. Rättigheterna gäller till dess att det straffrättsliga förfarandet avslutats, med vilket avses att skuldfrågan slutligen har avgjorts.

Direktivet är också tillämpligt i förfaranden för verkställighet av en europeisk arresteringsorder.

1.2.2 Rätt till information om rättigheter

En misstänkt eller tilltalad ska genast på ett lättförståeligt språk förSES med information om sina processuella rättigheter.

Information ska lämnas om

- rätten till försvarare,
- rätten att bli informerad om anklagelsen,
- rätten till tillgång till akten, om så är lämpligt,
- rätten till tolkning och översättning och
- rätten för den som frihetsberövats att genast få frågan prövad av domstol.

När en person frihetsberövats ska han eller hon genast få del av skriftlig information om sina processuella rättigheter, genom ett s.k. informationsblad (på engelska: "letter of rights"). Detta informationsblad ska den misstänkte få behålla under hela frihetsberövandet. Informationsbladet ska vara utformat på ett lättförståeligt språk och innehålla den information som nämns ovan.

Om den misstänkte eller tilltalade inte talar språket i förfarandet, ska han eller hon få informationsbladet på ett språk han eller hon förstår. Vidare ska det finnas en mekanism för att förse den som har synnedsättning eller inte kan läsa med information. Om den misstänkte eller tilltalade är ett barn, får informationsbladet tillhandahållas muntligen på ett sätt som är lämpligt med beaktande av bl.a. barnets ålder och mognad.

Om informationsbladet inte finns tillgängligt på ett lämpligt språk, ska den misstänkte eller tilltalade informeras om sina rättigheter muntligen på ett språk han eller hon förstår. Ett informationsblad ska sedan tillhandahållas på ett språk den misstänkte eller tilltalade förstår utan oskäligt dröjsmål.

1.2.3 Rätt till information om anklagelsen

En misstänkt eller tilltalad ska förSES med tillräcklig information om anklagelsen för att säkerställa ett rättvist förfarande.

Sådan information ska tillhandahållas genast, i detalj och på ett språk som den misstänkte eller tilltalade förstår. Om den misstänkte eller tilltalade är ett barn, ska sådan information tillhandahållas muntligen på ett sätt som är anpassat efter bl.a. barnets ålder och mognad.

Informationen ska omfatta en beskrivning av omständigheterna kring brottet, inklusive tidpunkt, plats och grad av delaktighet i brottet samt brottets art och rubricering.

2009/10:FPM117

1.2.4 Tillgång till akten

Om en person frihetsberövats ska denne eller dennes försvarare få tillgång till de dokument i akten som är relevanta för att kunna pröva lagligheten av frihetsberövandet. Den tilltalade eller dennes försvarare ska få tillgång till hela akten så snart brottsutredningen är avslutad. De behöriga myndigheterna kan neka tillgång till vissa dokument om tillgången till dessa dokument skulle kunna leda till allvarlig risk för en annan persons liv eller allvarlig risk för statens interna säkerhet. Den tilltalade eller dennes försvarare får begära ett register över dokumenten i akten.

Den misstänkte eller tilltalade ska få tillgång till akten i god tid så att han eller hon kan förbereda sitt försvar eller överklaga beslut som fattas före rättegången. Tillgång till akten ska tillhandahållas utan kostnad.

1.2.5 Övriga frågor

Medlemsstaterna ska se till att det finns ett förfarande för att säkerställa att den misstänkte eller tilltalade har fått den information som direktivet ger denne rätt till. Det ska även finnas tillgång till ett effektivt rättsmedel för det fall den misstänkte eller tilltalade inte får denna information. För det fall information enligt direktivet ges muntligen, ska detta dokumenteras på ett sådant sätt att informationen kan verifieras.

Medlemsstaterna ska säkerställa att berörda tjänstemän på polismyndigheter och rättsliga myndigheter får lämplig utbildning gällande skyldigheterna i direktivet.

Inget i direktivet får tolkas som att det begränsar de rättigheter som skyddas genom Europakonventionen, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter eller andra relevanta internationella instrument eller nationella lagar som tillhandahåller en högre skyddsnivå.

Direktivet träder i kraft 20 dagar efter att det publicerats i EU:s officiella tidning. Medlemsstaterna ska därefter implementera direktivet inom 24 månader.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

1.3.1 Tillämpningsområdet

Enligt svensk lagstiftning är brott en gärning som beskrivs i brottsbalken eller i annan lag eller författning och för vilken straff är föreskrivet (1 kap.

1 § brottsbalken). Det kan dock finnas vissa skillnader i olika medlemsstater gällande vad som handläggs som brottmål. En viss handling kan vara kriminaliserad i en medlemsstat men inte i en annan. Det får tolkas som att direktivet är tillämpligt på brottmål i traditionell mening, dvs. brottmål som handläggs av en domstol med behörighet i brottmål och inte på vissa administrativa förfaranden som handläggs i förvaltningsdomstol (jfr artikel 1.3 direktivet om tolkning och översättning).

1.3.2 Rätt till information om rättigheter

Enligt 12 § förundersökningskungörelsen (1947:948) har den som skäligen misstänks för brott rätt att få information om att han eller hon redan under förundersökningen är berättigad att anlita biträde av försvarare samt att offentlig försvarare kan förordnas under vissa förutsättningar.

Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har tagit fram ett informationsblad som beskriver de rättigheter som tillkommer den som frihetsberövats på grund av misstanke om brott, såsom t.ex. rätt till offentlig försvarare, rätt till tolk och tidsfrister för förhör och frihetsberövanden. Informationsbladet finns tillgängligt på svenska samt på 42 främmande språk, däribland samtliga EU-språk. Informationsbladet finns tillgängligt på samtliga polisstationer sedan 2009.

Ovan nämnda informationsblad innehåller information om alla de rättigheter som föreskrivs i direktivet, förutom rätt till tillgång till akten. Det finns inte något informationsblad som särskilt tar sikte på förfaranden för verkställighet av en europeisk arresteringsorder. Svensk rätt uppfyller därmed inte i nuläget kraven i direktivet i dessa delar.

. För att uppfylla direktivets krav torde det inte räcka med att ett informationsblad används i praktiken. Sannolikt krävs även ytterligare lagstiftning om rätten till information om rättigheter.

1.3.3 Rätt till information om anklagelsen

Enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken ska en person, då förundersökningen kommit så långt att han eller hon skäligen misstänks för brottet, underrättas om misstanken i samband med att han eller hon hörs. Av samma bestämmelse följer att den misstänkte och dennes försvarare har rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid förundersökningen.

Direktivförslaget ställer vissa krav på innehållet i underrättelsen om anklagelsen. Av kommentaren till rättegångsbalken framgår att graden av precisering i underrättelsen om misstanken beror av omständigheterna, t.ex. kan en sådan omständighet som att det råder tveksamhet om vem som är gärningsman eller att enskildheterna i det handlande som misstänks vara brottsligt ännu inte är klarlagda påverka preciseringsgraden. JO har dock uttalat att underrättelsen bör innehålla så konkreta uppgifter som möjligt om

vad misstanken omfattar (JO 1989/90 s. 60). Eftersom direktivförslaget inte ger utrymme för någon flexibilitet vad gäller innehållet i underrättelsen får det anses att svensk rätt inte till fullo uppfyller kraven enligt direktivets nuvarande lydelse.

1.3.4 Rätt till tillgång till akten

Av 23 kap. 18 § rättegångsbalken följer att den misstänkte och hans eller hennes försvarare har rätt att förlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen.

I direktivet gäller rätten till tillgång till akten endast den som är frihetsberövad eller tilltalad (inte den som enbart är misstänkt för brott) och det görs en distinktion mellan dessa. För den som är frihetsberövad är rätten till insyn begränsad till de handlingar som är relevanta för bedömningen av lagligheten av frihetsberövandet. Däremot finns ingen begränsning som tar hänsyn till utredningen. Direktivet ger den frihetsberövade eller dennes försvarare rätt till *tillgång* till vissa dokument. Enligt svensk rätt anses insynsrätten under förundersökningsstadiet inte innebära rätt att läsa eller på motsvarande sätt få tillgång till förundersökningsmaterial eller få kopior av sådant material. Det anses vara förundersökningsledaren som har att ta ställning till hur den misstänktes insyn lämpligen ska fullgöras i det enskilda fallet (se närmare SOU 2010:14 s. 65). En närmare analys av bestämmelsen är nödvändig men då rätten till insyn enligt svensk rätt inte är begränsad till den som är frihetsberövad eller tilltalad och heller inte begränsas till ett visst syfte, torde svensk rätt i huvudsak uppfylla kraven enligt direktivet i den delen.

Den som är tilltalad för brott ska enligt direktivet få tillgång till akten så snart brottsutredningen är avslutad. Eftersom rätten enligt direktivet gäller den som är *tilltalad*, får det förutsättas att bestämmelsen i direktivet gäller från det att åtal väckts. Enligt 23 kap. 21 § rättegångsbalken har den misstänkte eller hans försvarare, så snart åtal beslutats, rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen och om det har förordnats en offentlig försvarare ska en avskrift skickas utan begäran till denne. Viktigt att notera är att åtal inte får beslutas, förrän underrättelse har skickats till den misstänkte och dennes försvarare om att de har rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt (23 kap. 18 § rättegångsbalken).

Enligt direktivförslaget får dokument hemlighållas för den tilltalade endast om röjandet kan leda till allvarlig risk för en annan människas liv eller allvarligt skada den interna säkerheten i en medlemsstat. Enligt svensk rätt får den misstänkte anses ha en ovillkorlig rätt att ta del av förundersökningsprotokollet efter att åtal väckts, oaktat att vissa uppgifter omfattas av sekretess (SOU 2010:14 s. 98). Direktivet fastslår dock en rätt till tillgång till akten. Innebörden av detta är inte helt klar, men det får antas att med detta avses förundersökningsprotokollet. Svensk rätt torde i stort sett

uppfylla kraven i direktivet, men frågan om partsinsyn är komplex och har nyligen varit föremål för en omfattande utredning (SOU 2010:14) och behöver analyseras närmare innan det är möjligt att ta slutlig ställning till svensk rätts överensstämmelse med direktivförslaget i den delen.

1.3.5 Övriga frågor

Enligt 20 § förundersökningskungörelsen ska det antecknas om en person mottagit underrättelse om misstanke om brott enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Det är inte helt klart vad som avses med en mekanism för att säkerställa att den misstänkte fått den information direktivet ger denne rätt till. Det är dock tveksamt om svensk rätt kan anses uppfylla kravet.

Den misstänkte kan enligt 23 kap. 19 § rättegångsbalken anmäla till rätten om en begäran om att hålla förhör eller inhämta utredning inte bifallits eller om han eller hon anser att det finns annan brist i utredningen. Rätten ska pröva en sådan anmälan så snart det kan ske och kan också hålla förhör eller vidta annan åtgärd som är påkallad. Svensk rätt får i allt väsentligt anses uppfylla kraven på effektivt rättsmedel.

I Sverige erbjuds personal vid rättsliga myndigheter inte all den utbildning som direktivet föreskriver.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

I sin konsekvensanalys konstaterar kommissionen att misstänkta tillgång till information är en nyckelfaktor för att säkerställa rättvisa förfaranden. Misstänkta får dock inte alltid den nödvändiga informationen i alla medlemsstater. Medlemsstaterna har olika system och uppfyller inte alltid kraven i Europakonventionen. Om den misstänkte inte erhåller nödvändig information, kan de straffrättsliga förfarandena bli orättvisa och det kan leda till ökade kostnader på grund av utdragna förfaranden, överklaganden etc. Bristande rättighetsskydd leder också till sämre förtroende mellan medlemsstaterna, vilket i sin tur leder till att principen om ömsesidigt erkännande inte fungerar. Konsekvensen av detta blir utdragna förfaranden och ökade kostnader i de fall där denna princip är tillämplig. Kommissionen menar också, att det för närvarande inte existerar några tillräckligt höga eller korrekt genomförda standarder på detta område. Aktörer på området är eniga om att de minimirättigheter som fastställs i Europakonventionen inte i alla fall ger tillräckligt skydd när det gäller rätten till information. Åtgärder för att skydda individens rättigheter kan också tjäna till att underlätta den fria rörligheten för personer.

Kommissionen bedömer att kostnaden för att ta fram ett informationsblad samt för att utbilda vederbörlig personal troligen ligger på mellan 10 000 euro till 2,5 miljoner euro per medlemsstat, där kostnaderna av naturliga skäl blir lägre i mindre medlemsstater. Troligen landar kostnaderna dock i den

nedre delen av spannet. Kostnaderna för de medlemsstater som redan har ett rättighetsblad bedöms bli minimala.

2009/10:FPM117

När det gäller kostnader för tillgång till akten stannar de vid en försumbar engångskostnad för själva implementeringen av direktivet för de stater som redan har en sådan rättighet. Kostnaderna för de (tre) stater som i nuläget inte har en sådan rättighet kommer att hänföra sig till utbildning och ligga mellan 9 000 euro och 2,6 miljoner euro per medlemsstat.

Då det svenska rättighetsbladet torde behöva uppdateras och då viss ytterligare utbildning är nödvändig bedöms förslaget medföra vissa smärre kostnader. Eventuella budgetära konsekvenser av förslaget till direktiv såväl på statsbudgeten som på EU-budgeten ska finansieras inom befintliga anslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Frågan om stärkandet av misstänkta och tilltalades processuella rättigheter är av mycket stor vikt för den svenska regeringen. Regeringen välkomnar därför förslaget till direktiv om rätten till information. Sverige drev frågan om processuella rättigheter i straffrättsliga förfaranden som en högprioriterad fråga under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009. Sverige lade därvid fram förslaget till färdplan, som nämns ovan (avsnitt 1.1). Det är viktigt att EU vidtar åtgärder för att stärka individens rättigheter för att balansera de åtgärder av repressiv karaktär som vidtagits i syfte att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet och för att stärka det straffrättsliga samarbetet. Rätten till information är en av de åtgärder som pekas ut i färdplanen som en åtgärd som bör prioriteras i detta skede. Regeringen välkomnar att kommissionen följer färdplanen, som medlemsstaterna enhälligt ställt sig bakom.

När det gäller innehållet i förslaget ställer sig regeringen i stort bakom detta. Svensk rätt uppfyller inte till fullo alla krav i direktivet och ytterligare analys av detaljerna i förslaget är nödvändig. Förhandlingarna kan förväntas resultera i ökad flexibilitet i skrivningarna, vilket också är önskvärt när det gäller t.ex. graden av precisering i informationen om anklagelsen. Regeringen har dock som övergripande målsättning att verka för ett ambitiöst förhandlingsresultat.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund angett artikel 82(2) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Där anges att om det är nödvändigt för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension, får Europaparlamentet och rådet genom direktiv fastställa minimiregler. Minimireglerna ska omfatta bl.a. personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet.

Direktivet ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att Europaparlamentet och rådet gemensamt på förslag av kommissionen antar direktivet (artiklarna 289 och 294 EUF-fördraget). Beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 16.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen påpekar att det finns påtagliga skillnader i medlemsstaterna när det gäller rätten till information, vilket leder till olika standarder i EU. Eftersom syftet med förslaget är att förbättra det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna genom stärkandet av rättigheterna för misstänkta och tilltalade, kan endast åtgärder på EU-nivå leda till gemensamma standarder i EU. Förslaget kommer att tillnärma medlemsstaternas materiella processregler när det gäller rätten till information, i syfte att förbättra det ömsesidiga förtroendet. Enligt kommissionens bedömning är förslaget därför förenligt med subsidiaritetsprincipen. Regeringen delar denna bedömning.

Förslaget går enligt kommissionen inte utöver vad som krävs för att de fastställda målen ska uppnås på europeisk nivå och inte heller utöver vad som är nödvändigt för det syftet. Förslaget är därför enligt kommissionen förenligt med proportionalitetsprincipen. Regeringen delar denna bedömning.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Direktivförslaget kommer att förhandlas i rådsarbetsgruppen för materiell straffrätt. Första mötet äger rum den 14-15 september 2010. Förslaget är prioriterat av det belgiska ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer

-