



Grönbok om behörighetskonflikter och ne bis in idem-principen i straffrätten

Justitiedepartementet

2006-02-16

Dokumentbeteckning

KOM (2005) 696 slutlig

Grönbok om behörighetskonflikter och ne bis in idem-principen i straffrättsliga
förfaranden

Sammanfattning

I grönboken föreslår kommissionen ett utvecklat samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter i medlemsstaterna när det gäller att bestämma i vilket land ett brott lämpligen bör lagföras när domstolar i flera medlemsstater är behöriga. Tanken är att en myndighet som utreder ett brott som visar sig ha kopplingar till andra medlemsstater skall informera berörda myndigheter i andra medlemsstater och att dessa tillsammans skall komma överens om i vilket land det rättsliga förfarandet skall äga rum. Förslaget syftar till att begränsa förekomsten av parallella lagföringar rörande samma brottslighet. Om myndigheterna inte når en sådan överenskommelse aktualiseras reglerna om förbud mot dubbelbestraffning (ne bis in idem-principen) i Schengenkonventionen. Kommissionen tar därför också upp frågan om det finns behov att revidera dessa regler.

Sverige välkomnar initiativet som kan innebära effektivare brottsbekämpning och ökad rättssäkerhet.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Grönboken, som är ett underlag för samråd mellan kommissionen, medlemsstaterna och andra intressenter, innehåller förslag om ett utvecklat

samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter i medlemsstaterna när det gäller att bestämma i vilket land ett brott lämpligen bör lagföras när flera medlemsstater samtidigt är behöriga. Initiativet anknyter till och kompletterar redan existerande åklagarsamarbete inom Eurojust, som syftar till att underlätta och förbättra medlemsstaternas samarbete när det gäller utredning av och åtal för grov, organiserad brottslighet. För svenskt vidkommande berörs i första hand Åklagarmyndigheten. Kommissionen tecknar som bakgrund att den ökade gränsöverskridande brottsligheten innebär att flera medlemsstater kan ha behörighet och intresse att lagföra ett och samma brott. Enligt kommissionen bör möjligheten att inleda parallella straffrättsliga förfaranden begränsas eftersom sådana förfaranden kan skada den enskildes rättigheter och leda till dubbelarbete.

Kommissionen tar upp två grundläggande förutsättningar för att fördela brottmålsärenden till en lämplig medlemsstat. För det första måste berörda myndigheter vara informerade om rättsliga förfaranden eller avgöranden i andra medlemsstater. För det andra måste en myndighet, som har fått information om att en lagföring har inletts i en annan medlemsstat, kunna avstå från att inleda ett lagföringsförfarande eller kunna ställa in ett sådant förfarande, med hänvisning till att samma brott lagförs i en annan medlemsstat.

Kommissionen skissar på en mekanism i detta syfte i tre steg. Det första steget innebär att en myndighet, som har inlett en utredning avseende ett brott som har starka kopplingar till andra medlemsstater, skall *informera* berörda myndigheter i sistnämnda stater. Om ingen av dessa har intresse av att lagföra kan myndigheten fortsätta det rättsliga förfarandet. Om det däremot finns ett sådant intresse skall, i det andra steget, myndigheterna i respektive land *samråda* om vem av dem som lämpligen bör driva saken. Om de inte på egen hand kan komma överens bör, på begäran av en av de berörda myndigheterna, en instans på EU-nivå hjälpa dem att nå en *lösning*. Enligt kommissionen skulle möjligen Eurojust eller ett nytt EU-organ kunna fullgöra en sådan medlingsfunktion. Om myndigheterna trots detta inte kommer överens skulle man kunna överväga att låta ett EU-organ avgöra saken genom ett bindande beslut, men kommissionen framhåller att en sådan beslutsordning inte torde vara möjlig inom ramen för nuvarande fördrag.

Enligt kommissionen bör den föreslagna modellen kompletteras med en prioritetsregel som innebär att rättsliga förfaranden som rör samma brottmålsärende samlas till en medlemsstat. Detta innebär enligt kommissionen att när åtal har väckts i en medlemsstat bör övriga intressenter vara skyldiga att avbryta sina rättsliga förfaranden och avstå från att inleda nya.

Den sista beståndsdel i det föreslagna regelverket är enligt kommissionen kriterier för att bestämma i vilken medlemsstat ärendet bör behandlas. Dessa kriterier bör vara objektivt bestämbara och omfatta exempelvis var brottet har begåtts, hänsyn till den misstänkte och brottsoffer, statsintressen samt effektivitetsaspekter. I vart fall bör medlemsstaterna enas om allmänna och vägledande principer på området.

Enligt kommissionen är förbudet mot dubbelbestraffning (*ne bis in idem*-principen) i artiklarna 54–58 i Schengenkonventionen den enda gemensamma rättsliga begränsningen av parallella processer. Denna princip hindrar dock ett nytt straffrättsligt förfarande som gäller samma gärning endast om det finns en lagakraftvunnen dom i saken (*res judicata*). Detta innebär att möjligheterna att lagföra den brottsliga gärningen styrs av vem som hinner först och inte av överväganden som tar sikte på i vilken medlemsstat saken lämpligen bör prövas. Kommissionen tar därför också upp frågan om att revidera de nämnda reglerna i Schengenkonventionen. Man efterfrågar medlemsstaternas synpunkter avseende dels en definition av vad som skall förstås med begreppet samma gärning, dels avskaffandet av såväl kravet på att straffet skall ha avtjänats eller verkställts som möjligheten till undantag från dubbelbestraffningsförbudet.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Åklagarsamarbete

Frågor mellan Sverige och andra medlemsstater om jurisdiktion löses i huvudsak formlöst genom Eurojusts åklagarsamarbete eller andra kontakter mellan svensk åklagare och myndigheter i andra stater. Det finns författningar som reglerar överförande av lagföring, lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott (lagföringslagen) och en anslutande förordning, men dessa tillämpas mycket sällan. Detta beror dels på att överförande av lagföring kan ske formlöst, dels på att författningarna kan tillämpas endast i förhållande till stater som har tillträtt den europeiska konventionen den 15 maj 1972 om överförande av lagföring i brottmål, vilket inte alla medlemsstater har gjort. Lagföringslagen är utformad i nära anslutning till konventionen och kan inte tillämpas för att uppnå sådana överenskommelser som behandlas i grönboken. För svensk del torde kommissionens förslag, såvitt det avser samråd mellan medlemsstaterna, inte kräva lagreglering.

Svensk domstols behörighet, brottmålsdomars rättskraft och förbudet mot dubbelbestraffning

I 2 kap. brottsbalken finns bestämmelser om svensk straffrättslig jurisdiktion, dvs. regler om i vilka fall och i vilken omfattning svensk domstol är behörig att döma till brottspåföljd. Av 1 § följer att den som begått brott i Sverige skall dömas enligt svensk lag och vid svensk domstol. Det gäller också om det är osäkert var brott förövats, men det finns skäl att anta att det är begånget i Sverige. I 2 och 3 §§ finns regler för de situationer där brott begåtts utomlands. Av 2 § följer att den svenska kompetensen bl.a. omfattar brott som har begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige. I de fallen finns dock som huvudregel ett krav på s.k. dubbel straffbarhet, dvs. att lagföring och bestraffning i Sverige förutsätter att det är fråga om en gärning som också utgör brott på gärningsorten. I 3 § utsträcks kompetensen beträffande vissa brott begångna utomlands oberoende av om gärningsmannen är en svensk medborgare eller utlänning. I bestämmelsen anges vissa specialfall som ligger under svensk straffrättslig jurisdiktion oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten, dvs. alltså utan att kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt. I 2 kap. 3 a § brottsbalken erinras om den utvidgning av den svenska kompetensen som skett genom lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott. Av 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken följer att det för åtal för brott som begåtts utom riket i vissa fall krävs förordnande av regeringen eller den som regeringen bemyndigat till det.

I 2 kap. 5 a § brottsbalken regleras frågan om utländska brottmålsdomars rättskraft, dvs. i vilken utsträckning en sådan dom skall utgöra hinder mot lagföring i Sverige för samma gärning (ne bis in idem-principen). I svensk rätt kommer denna princip till uttryck i bestämmelsen om rättskraft i 30 kap. 9 § rättegångsbalken. Denna princip är en av straffprocessens grundpelare och innebär ett förbud mot dubbelbestraffning; en person som dömts eller frikänts för en brottslig gärning kan inte lagföras för samma gärning en gång till.

Förslagen i grönboken torde inte beröra medlemsstaternas regler om i vilka fall och i vilken omfattning en domstol är behörig att döma till brottspåföljd. Däremot skulle en eventuell revidering av förbudet mot dubbelbestraffning i Schengenkonventionen kunna medföra behov av ändring i bl.a. bestämmelserna om utländsk brottmålsdoms rättskraft i 2 kap. 5 a § brottsbalken.

1.3 Budgetära konsekvenser

Grönboken medför inga budgetära konsekvenser i sig. De framtida budgetära konsekvenser som kan tänkas uppstå torde innebära vissa besparingar om parallella straffrättsliga processer i flera länder kan undvikas.

2.1 Svensk stånpunkt

Sverige välkomnar initiativet som syftar till effektivare brottsbekämpning och ökad rättssäkerhet. Initiativet anknyter till och kompletterar redan existerande åklagarsamarbete inom Eurojust. Antalet brottsutredningar med anknytning till flera länder har ökat väsentligt de senaste åren och allt tyder på att denna utveckling kommer att fortsätta. Det är därför angeläget att hitta ett lämpligt och effektivt tillvägagångssätt för att i samförstånd lösa de behörighetsfrågor som allt oftare dyker upp i brottsutredningar avseende grov organiserad gränsöverskridande brottslighet.

2.2 Medlemsstaternas stånpunkter

Medlemsstaternas stånpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas stånpunkter

Institutionernas stånpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas stånpunkter

Grönboken har inte remitterats.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen har ställt ett antal frågor i grönboken. Berörda parter uppmanas att lämna svar på frågorna senast den 31 mars 2006.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Grönboken hänvisar till Haagprogrammet (se i EUT C 53, 3.3.2005, s. 1) p. 3.3 och programmet om ömsesidigt erkännande från den 29 november 2000 (se i EUT C 12, 15.1.2001, s. 10) p. 2.3 samt åtgärd 1 och 11. Ett eventuellt rambeslut på området skulle kunna antas med hänvisning till artikel 31.1.d i fördraget om Europeiska unionen (förebyggande av behörighetskonflikter mellan medlemsstaterna). Artikel 31.1.c (säkerställande av förenlighet mellan tillämpliga regler i medlemsstaterna, när detta är nödvändigt för att förbättra samarbetet) skulle kunna användas som kompletterande rättslig grund.

Ne bis in idem – ”inte två gånger för samma sak”. Ett förbud mot dubbelbestraffning som innebär att en person som har dömts eller frikänts för en gärning inte kan lagföras för samma gärning en gång till.

Res judicata – gärning som inte kan bli föremål för rättegång eftersom den prövats genom en dom som har vunnit laga kraft.