



Direktiv om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och rätt att kommunicera vid frihetsberövande

Justitiedepartementet

2011-06-28

Dokumentbeteckning

KOM (2011) 326

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och rätt att kommunicera vid frihetsberövande.

Sammanfattning

Förslaget till direktiv innehåller bestämmelser om rättigheter för misstänkta och tilltalade samt personer som omfattas av en europeisk arresteringsorder att få tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden mot dem. Det innehåller också regler om rätten för misstänkta och tilltalade personer som berövats sin frihet att kommunicera med en tredje person, såsom en anhörig, arbetsgivare eller konsulär myndighet. Kommissionens presentation av förslaget till direktiv ligger i linje med rådets resolution av den 30 november 2009 med en färdplan för att stärka processuella rättigheter för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden.

Regeringen välkomnar förslaget till direktiv om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och rätt att kommunicera vid frihetsberövande. Svensk rätt uppfyller huvuddragen av förpliktelseerna i direktivförslaget. Samtidigt är det angeläget att bevaka att direktivets bestämmelser inte inkräktar på grundläggande principer i medlemsstaternas processuella system.

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.

I 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 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 som fastställdes av Europeiska rådet den 11 december 2009² (Stockholmsprogrammet). Färdplanen ingår som en del av Stockholmsprogrammet.

Den 20 oktober 2010 antogs som ett första steg Europaparlamentets och rådets direktiv (2010/64/EU) om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden³.

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) (se faktapromemoria Justitiedepartementet 2009/10:FPM117). Detta direktiv förhandlas fortfarande.

¹ EUT C 295, 4.12.2009, s. 1–3.

² EUT C 115, 4.5.2010, s. 1.

³ EUT L 280, 26.10.2010, s. 1-7 (Celex 32010L0064).

Som ett tredje steg har kommissionen den 8 juni 2011 lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och rätt att kommunicera vid frihetsberövande (KOM(2011) 326 slutlig). Frågan om rättshjälp, vilken i färdplanen ingick i förslaget till direktiv om tillgång till försvarare, motiverar enligt kommissionen ett separat förslag på grund av sin särskilda komplexitet. Rätten att kommunicera vid frihetsberövande, som enligt färdplanen låg i ett fjärde steg, har i stället flutit in i nu föreliggande direktivförslag.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Tillämpningsområdet

Direktivförslaget innehåller bestämmelser om rättigheter för misstänkta och tilltalade samt personer som omfattas av en europeisk arresteringsorder att få tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden mot dem. Det innehåller också regler om rätten för misstänkta och tilltalade personer som berövats sin frihet att kommunicera med en tredje person, såsom en anhörig, arbetsgivare eller konsulär myndighet.

Rättigheterna i direktivförslaget gäller från det att en person av en behörig myndighet gjorts medveten om att han eller hon är misstänkt för ett brott, genom officiell underrättelse eller på annat sätt. Rättigheterna gäller till dess att det straffrättsliga förfarandet avslutats.

Förslaget till direktiv inbegriper även personer som omfattas av en europeisk arresteringsorder.

1.2.2 Rätt till tillgång till försvarare

Förslaget genomsyras av den allmänna principen att alla misstänkta och tilltalade i brottmål ska ha tillgång till en försvarare så snabbt som möjligt och på ett sätt som tillåter dem att effektivt tillvarata sitt försvar.

Tillgång till en försvarare ska ges senast vid frihetsberövande och så snart som möjligt med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Oberoende av frihetsberövande måste tillgång till försvarare beviljas före polisförhör eller förhör vid annan brottbekämpande myndighet. Tillgång till försvarare måste också beviljas inför det att något processuellt förfarande eller inhämtande av bevis äger rum, under förutsättning att den misstänkte eller tilltalades närvaro krävs eller är tillåten enligt nationell rätt, dock förutsatt att detta inte försvårar bevisinhämtningen.

Andra än misstänkta eller tilltalade i brottmål som hörs av polis eller annan brottbekämpande myndighet inom ramen för ett straffrättsligt förfarande ska ha rätt till tillgång till försvarare om personen under förhöret blir misstänkt eller tilltalad för att ha begått ett brott.

En misstänkt eller tilltalad ska ha rätt att träffa sin försvarare. Längden eller frekvensen av sådana möten får inte begränsas på ett sätt som kan hindra personen från att tillvarata sitt försvar. Försvararen ska ha rätt att närvara vid alla förhör och förhandlingar och därvid ha rätt att ställa frågor, begära förtydliganden och göra uttalanden, som ska dokumenteras i enlighet med nationell rätt. Försvararen ska vidare ha rätt att vara närvarande vid sådana andra undersökningsförfaranden eller bevisinhämtningar som enligt nationell rätt kräver eller tillåter att den misstänkte eller tilltalade är närvarande, med undantag för fall då detta skulle försvåra bevisinhämtningen. Försvararen ska även ha rätt att kontrollera de förhållanden under vilka den misstänkte eller tilltalade hålls frihetsberövad och ska ha tillgång till den platsen.

En misstänkt eller tilltalad ska ha rätt att träffa sin försvarare i enrum. Korrespondens, telefonsamtal och annan form av kommunikation dem emellan som tillåts enligt nationell lag ska vara konfidentiell.

1.2.3 Rätt att kommunicera vid frihetsberövande

Personer som omfattas av direktivförslaget och som berövas friheten ska ha rätt att kommunicera med åtminstone en av honom eller henne namngiven person så snart som möjligt. När den som omfattas av direktivet är ett barn ska barnets vårdnadshavare eller annan vuxen så snart som möjligt informeras om frihetsberövandet och skälen för detta, med undantag för fall då detta inte skulle vara förenligt med barnets bästa. I sådana fall ska en annan lämplig vuxen informeras.

Personer som omfattas av förslaget och som är medborgare i annat land än medlemsstaten ska ha rätt att så snart som möjligt få informera sin konsulära myndighet eller ambassad om frihetsberövandet och att kommunicera med denna.

1.2.4 Rätt till tillgång till försvarare vid förfaranden enligt europeisk arresteringsorder

En person som omfattas av ett förfarande enligt rådets rambeslut om europeisk arresteringsorder (2002/584/RIF) ska ha rätt att få tillgång till en försvarare snarast efter att personen frihetsberövats i den verkställande medlemsstaten. Personen ska få tillgång till försvarare i tid och på sätt som möjliggör för personen att effektivt tillvarata sina rättigheter. Personen ska vidare ha rätt att träffa försvararen. Längden eller frekvensen av sådana möten får inte begränsas på sätt som kan hindra personen att tillvarata sina rättigheter enligt rambeslutet. Försvararen ska ha rätt att närvara vid alla förhör och förhandlingar och därvid ha rätt att ställa frågor, begära förtydliganden och göra uttalanden, som ska registreras i enlighet med nationell rätt. Försvararen ska vidare ha rätt besöka platsen där klienten hålls frihetsberövad för att kunna undersöka förhållandena.

På begäran ska en person som är underkastad förfarande enligt en europeisk arresteringsorder också ha rätt till tillgång till försvarare i den utfärdande staten snarast efter att personen frihetsberövats i den verkställande staten. Syftet med detta är att försvararen i den utfärdande staten ska kunna assistera försvararen i den verkställande staten.

1.2.5 Övriga frågor

Medlemsstaterna ska se till att en misstänkt eller tilltalad i brottmål samt en person som är underkastad förfarande enligt en europeisk arresteringsorder har ett effektivt rättsmedel för det fall dennes rätt till tillgång till försvarare inte har tillgodosetts. Detta ska medföra att den misstänkte eller tilltalade hamnar i samma situation som om hans eller hennes rätt inte hade kränkts. Uttalanden som gjorts av en misstänkt eller tilltalad i brottmål och bevisning som erhållits i strid med hans eller hennes rätt till tillgång till försvarare får inte användas i något skede av förfarandet som bevis, om användningen av sådana bevis skulle försvåra hans eller hennes försvar.

När det gäller annan än misstänkt eller tilltalad i brottmål som hörs av polis inom ramen för ett straffrättsligt förfarande och som senare blir misstänkt eller tilltalad för att ha begått ett brott, ska sådana uttalanden som gjorts innan han eller hon blir medveten om misstanken inte få användas mot honom eller henne.

Det uppställs vidare vissa krav på när en misstänkt eller tilltalad ska kunna avstå sin rätt till försvarare. Den misstänkte eller tilltalade ska tidigare ha fått juridisk rådgivning om följderna av ett avstående eller på annat sätt fått kännedom om dess konsekvenser. Avståendet ska dokumenteras och när som helt under förfarandet kunna återkallas.

Direktivförslaget innehåller en begränsad möjlighet till undantag från vissa bestämmelser om det t.ex. är motiverat av tvingande skäl.

Enligt förslaget får inget i direktivet tolkas som om 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.

Enligt förslaget träder direktivet 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

När det gäller de rättigheter som enligt direktivförslaget tillkommer en misstänkt eller tilltalad i brottmål får dessa rättigheter för svensk del anses

1.3.2 Rätt till tillgång till försvarare

Enligt 21 kap. 3 § rättegångsbalken får den misstänkte biträddas av försvarare vid sin talans förberedande och utförande. När förundersökningen kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet ska den misstänkte, då han eller hon hörs, underrättas om misstanken enligt 23 kap. 18 § samma balk. Av 12 § förundersökningskungörelsen (1974:948) framgår att den misstänkte, i samband med denna underrättelse, ska informeras om rätten att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare samt att offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas.

Innebörden av rätten till tillgång till försvarare i direktivförslaget får anses avse rätten att själv anlita biträde av försvarare. Svensk rätt uppfyller därmed i huvudsak direktivförslagets krav i dessa delar. I 21 kap. 3 a § rättegångsbalken anges under vilka förhållanden offentlig försvarare ska förordnas.

Direktivförslaget ställer vidare krav på vilka åtgärder en försvarare ska få vidta. Enligt 21 kap. 8 § rättegångsbalken har försvarare under förundersökning och målets behandling vid rätten rätt att göra framställning och vidta åtgärd som erfordras för att tillvarata den misstänktes rätt. När det gäller rätten i direktivförslaget för en försvarare att närvara vid förhör och förhandlingar och därvid få ställa frågor m.m. överensstämmer svensk rätt inte helt med förslaget. Enligt 23 kap. 10 § rättegångsbalken är det undersökningsledaren som, med vissa angivna begränsningar, bestämmer vem som får närvara vid förhör. Enligt samma bestämmelse har den misstänkte och dennes försvarare rätt att närvara vid förhör som hålls på den misstänktes begäran enligt 18 § andra stycket. Vid andra förhör får försvararen närvara om det kan ske utan men för utredningen. Är den misstänkte eller hans försvarare närvarande vid förhör får han, enligt 23 kap. 11 §, i den ordning undersökningsledaren bestämmer, framställa frågor till den som hörs.

Enligt 21 kap. 9 § rättegångsbalken får försvarare för den som är anhållen eller häktad inte förvägras att sammanträffa med honom eller henne. Försvararen har vidare rätt att i enrum meddela sig med den anhållne eller häktade; annan än offentlig försvarare dock endast om undersökningsledaren eller åklagaren medger det eller rätten under vissa förutsättningar finner det kunna ske. Svensk rätt innehåller således inte en ovillkorlig rätt för annan än offentlig försvarare att sammanträffa med sin frihetsberövade klient i enrum. Detta synes inte helt överensstämma med rätten till mötessekretess enligt direktivförslaget.

Direktivförslagets övriga krav på hemlighållande av korrespondens, telefonsamtal och andra enligt nationell rätt tillåtna former av

1.3.3 Rätt att kommunicera vid frihetsberövande

Direktivförslaget innehåller en bestämmelse om att den som berövats friheten ska ha rätt att kommunicera med åtminstone en av honom eller henne namngiven person så snart som möjligt. Av preambeln (punkt 12) framgår att det inte är fråga om någon allmän rätt till kommunikation utan att det som avses är en rätt att informera en utvald person om frihetsberövandet. Enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken ska, när någon har frihetsberövats på visst i paragrafen närmare angivet sätt, någon av den frihetsberövades närmaste anhöriga eller någon annan person som står den frihetsberövade särskilt nära, underrättas om frihetsberövandet så snart det kan ske utan men för utredningen. Svensk rätt innehåller således en rätt att få någon informerad om frihetsberövandet. Kretsen av de personer som kan omfattas av underrättelsen är dock snävare i svensk rätt än i direktivförslaget. Vidare har den frihetsberövade enligt svensk rätt inte någon ovillkorlig rätt att själv ha direktkontakt med den utvalde personen, vilket den föreslagna artikeln tycks ge utrymme för. Därtill kommer att underrättelsen enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken ska lämnas först så snart det kan ske utan men för utredningen.

Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott ska vårdnadshavare eller motsvarande person omedelbart underrättas samt kallas till förhör med den unge, om detta inte är till men för utredningen eller det annars finns särskilda skäl mot det (5 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Detta överensstämmer med direktivförslaget.

1.3.4 Rätt till tillgång till försvarare vid förfaranden enligt en europeisk arresteringsorder

Enligt 4 kap. 8 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder ska en offentlig försvarare förordnas för den eftersökte om han eller hon begär det, är under 18 år eller i annat fall bedöms vara i behov av en försvarare. Svensk rätt innehåller därmed redan en möjlighet för den eftersökte att få offentlig försvarare när Sverige är den verkställande staten. När det gäller den offentlige försvararens rätt att sammanträffa med klienten, närvara vid förhör och besöka den frihetsberövade hänvisas till avsnitt 1.3.2.

För att få utfärda en arresteringsorder i Sverige krävs att den eftersökte är häktad på sannolika skäl misstänkt för det aktuella brottet (3 § andra stycket förordningen [2003:1179] om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder). En offentlig försvarare har typiskt sett förordnats i ett sådant fall. De vanliga reglerna om offentlig försvarare gäller alltså då.

1.3.5 Övriga frågor

Enligt direktivförslaget ska medlemsstaterna tillförsäkra en person som omfattas av direktivet ett effektivt rättsmedel för det fall hans rätt till tillgång till försvarare har åsidosatts. Direktivförslaget innehåller krav på att bl.a. uttalanden som gjorts av en misstänkt eller tilltalad i brottmål och bevisning som erhållits i strid med hans eller hennes rätt till tillgång till försvarare inte får användas i något skede av förfarandet som bevis mot honom eller henne, om användningen av sådana bevis skulle försvåra hans eller hennes försvar. Detsamma gäller uttalanden som gjorts innan en annan förhörsperson än en misstänkt eller tilltalad gjorts medveten om att han eller hon är misstänkt eller tilltalad för att ha begått ett brott. Enligt 35 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken ska rätten efter en samvetsgrann prövning av allt som förekommit, avgöra vad som är bevisat i målet. Bestämmelsen innehåller de grundläggande principerna om fri bevisföring och fri bevisvärdering. Enligt svensk rätt är som huvudregel alla bevismedel tillåtna och det förhållandet att ett bevis t.ex. åtkommit i strid mot en viss rättsregel utesluter i princip inte att det får läggas fram i en rättegång. En annan sak är att bevisvärdet av ett sådant bevis kan vara lågt. Principen om fri bevisföring är dock inte helt utan undantag, exempel på förbud mot viss bevisning finns i 35 kap. 14 § om förbud mot skriftliga vittnesberättelser och 36 kap. 5 § rättegångsbalken om frågeförbud för vissa yrkeskategorier. Direktivförslaget får dock i denna del anses innehålla en nyhet för svensk rätt som bedöms innebära en avvikelse från en av processrättens grundläggande principer.

Möjligheten för den som omfattas av direktivet att under vissa förutsättningar avstå från rätten till försvarare och formerna för det saknar motsvarighet i svensk rätt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att kostnaden för en stor medlemsstat kan bli ungefär 300 000 euro och för en liten mellan 4 100 och 70 950 euro. Kommissionen menar dock att förslaget kan förväntas leda till besparingar på grund av en minskning av antalet överklaganden, domar i Europadomstolen och förseningar i rättsliga förfaranden. Sådana besparingar kan enligt kommissionen för de kommande tio åren för samtliga medlemsstater uppskattas till 3.730.000 till 11.190.000 euro.

Det är svårt att i nuläget göra en rättvisande bedömning av de ekonomiska konsekvenserna för svensk del. Förslaget bedöms dock preliminärt kunna medföra vissa kostnader. Eventuella kostnadsökningar ska finansieras inom befintliga anslag.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Åtgärder för att stärka misstänkta och tilltalades processuella rättigheter förbättrar förutsättningarna för det rättsliga samarbetet. Regeringen välkomnar därför förslaget till direktiv om rätt till tillgång till försvarare och rätt att kommunicera vid frihetsberövande. Sverige drev frågan om processuella rättigheter i straffrättsliga förfaranden som en prioriterad fråga under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009. Sverige lade därvid fram förslaget till färdplan (se närmare avsnitt 1.1). Ett direktiv om rätten till tillgång till försvarare är en av de åtgärder som pekas ut som prioriterat i färdplanen.

När det gäller innehållet i förslaget ställer sig regeringen i stort bakom detta. Regeringen ser gärna ambitiösa åtgärder som fokuserar på den materiella rätten till försvarare. Dessa bör dock inte vara av den karaktären att de inkräktar på grundläggande principer i medlemsstaternas processuella system. Det är viktigt för regeringen att den svenska principen om fri bevisföring kan värnas. Regeringen anser vidare att tillämpningsområdet för det kommande förslaget bör spegla tillämpningsområdet i de två första stegen enligt färdplanen. Exempelvis bör undantaget för sanktioner som utfärdas i vissa administrativa förfaranden, t.ex. strafförelägganden och ordningsbot, behållas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

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.

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 inte finns ett tillräckligt ömsesidigt förtroende mellan rättsliga myndigheter i medlemsstaterna och vidare att det inte finns ett tillräckligt skydd för grundläggande rättigheter i brottmål inom EU. Kommissionen framhåller att det i flera medlemsstater för närvarande inte finns någon rätt för en misstänkt att träffa en försvarare innan ett polisförhör och ingen rätt att få hjälp av en försvarare under polisförhör. Det finns skillnader mellan medlemsstaterna beträffande möjligheten att avstå från sin rätt till tillgång till försvarare. Bevisning som erhållits utan att en försvarare är närvarande har olika status i medlemsstaterna. När det gäller den europeiska arresteringsordern finns det inga EU-regler för juridisk rådgivning för den eftersökta personen i både den utfärdande staten och den verkställande staten, vilket undergräver förtroendet.

Kommissionen anser att syftet med förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva, eftersom det fortfarande finns betydande skillnader när det gäller rätten till tillgång till en försvarare i brottmål i Europeiska unionen. Endast åtgärder som vidtas av Europeiska unionen kan fastställa konsekventa gemensamma miniminormer som gäller i hela Europeiska unionen. Förslaget kommer att tillnärma medlemsstaternas regler för när och hur tillgång till försvarare för misstänkta och tiltalade personer och för personer som omfattas av en europeisk arresteringsorder ska ges. Kommissionen gör därför bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Regeringen delar denna bedömning.

Kommissionen gör vidare bedömningen att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går utöver det minimum som krävs för att nå det uppsatta målet på europeisk nivå och vad som är nödvändigt för detta ändamål. Regeringen delar även den bedömningen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Direktivförslaget kommer att förhandlas i rådsarbetsgruppen för materiell straffrätt. Första mötet är planerat till den 4–5 juli 2011. Förslaget är prioriterat av det polska ordförandeskapet.

-