



Grönbok om ömsesidigt erkännande av icke frihetsberövande straffprocessuella tvångsmedel

Justitiedepartementet

2004-12-18

Dokumentbeteckning

KOM(2004)562

Grönbok om ömsesidigt erkännande av icke frihetsberövande straffprocessuella tvångsmedel

SEC(2004)1046

Annex to the Green Paper on mutual recognition on Non-custodial pre-trial supervision measures

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat en grönbok om ömsesidigt erkännande av icke frihetsberövande straffprocessuella tvångsmedel. I grönboken föreslås att ett beslut i en medlemsstat om ett icke frihetsberövande alternativ till häktning eller anhållande skall kunna verkställas i den medlemsstat där den misstänkte har sin hemvist. De alternativa tvångsmedel som är aktuella i svensk rätt är reseförbud och anmälningsskyldighet enligt 25 kap. rättegångsbalken.

Grönboken är tänkt att fungera som diskussionsunderlag för kommissionens förslag till en ny rättsakt, och den innehåller ett frågeformulär som man önskar att medlemsstaterna skall besvara före årsskiftet 2004/05.

1 Förslaget

I Europeiska rådets slutsatser från Tammerfors (oktober 1999) slogs det fast att principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden bör bli en hörnsten i det rättsliga samarbetet på såväl det civilrättsliga som det straffrättsliga området inom unionen. Europeiska rådet uppmanade rådet och kommissionen att senast i december 2000 anta ett åtgärdsprogram för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut

på straffrättens område. Rådet antog den 30 november 2000 ett sådant åtgärdsprogram.

2004/05:FPM38

Åtgärderna 9 och 10 i ovanstående program rör ömsesidigt erkännande av icke frihetsberövande kontrollåtgärder. Enligt åtgärd 10 skall man inom EU planera antagandet av ett instrument som medger erkännande och omedelbar verkställighet av kontroll-, övervaknings- eller säkerhetsåtgärder som förordnats av en rättslig myndighet innan domen meddelats i sakfrågan.

1.1 Innehåll

I grönboken redogör kommissionen bland annat för bakgrunden till sitt initiativ på området och för syftet med grönboken. Grönboken innehåller även ett antal frågor som kommissionen önskar att medlemsstaterna skall besvara.

Till grönboken hör ett arbetsdokument från kommissionen som innehåller ett mer djupgående resonemang kring hur en eventuell ny rättsakt skulle kunna utformas samt en detaljerad analys av det relevanta regelverket på området.

I bilagor till arbetsdokumentet finns en icke uttömmande genomgång av (de 15 gamla) medlemsstaternas lagstiftning rörande straffprocessuella tvångsmedel och en sammanställning av statistikuppgifter angående anstalts- och häktespopulationen i respektive medlemsstat.

1.1.1 Syftet med grönboken och bakgrund till initiativet

Kommissionens grönbok är ytterligare ett steg för att genomföra principen om ömsesidigt erkännande. I grönboken föreslås att ett beslut i en medlemsstat angående ett icke frihetsberövande alternativ till häktning eller anhållande skall kunna verkställas i en annan medlemsstat. De alternativa tvångsåtgärder som är aktuella i svensk rätt är anmälningsskyldighet och reseförbud enligt 25 kap. rättegångsbalken. Kommissionens grundtanke är att medlemsstaterna i större utsträckning än idag kommer att ersätta anhållande och häktning med icke frihetsberövande tvångsmedel, om det är möjligt att överföra verkställigheten till den medlemsstat där den misstänkte normalt är bosatt.

I grönboken redogörs för att man i flera medlemsstater har problem med överbeläggning på anstalter och häkten. En av huvudorsakerna till denna överbeläggning anges vara att frihetsberövande åtgärder används för ofta och för länge. Kommissionen pekar på problemen med att flera medlemsstater häktar personer utan hemvist i rättegångsstaten på grund av flyktfara för mindre allvarliga brott, medan inhemska personer försätts på fri fot eller får dra fördelen av icke frihetsberövande åtgärder.

Frihetsberövanden i avvaktan på rättegång skall enligt allmänna rättsprinciper beaktas som en undantagsåtgärd. En ordning som möjliggör att beslut om icke frihetsberövande alternativ till anhållande och häktning kan

verkställas i en annan medlemsstat leder, enligt kommissionen, till att sådana åtgärder kommer att tillämpas i större utsträckning. Kommissionen menar att detta skulle minska antalet utländska personer som är anhållna eller häktade inom EU och samtidigt minska risken för diskriminering av utländska misstänkta samt stärka rätten till frihet och till att betraktas som oskyldig tills skuldfrågan avgjorts.

En förutsättning för att det föreslagna instrumentet skall fungera i praktiken anges dock vara att den nya rättsakten innehåller bestämmelser om att en icke samarbetsvillig misstänkt kan återföras till den utfärdande staten mot sin vilja för att inställas till huvudförhandling.

Syftet med grönboken är att bredda samrådsförandet. Medlemsstaterna har tidigare svarat på en enkät angående nationell rätt på området, och expertmöten hölls i Bryssel i maj 2003 och november 2004. Kommissionen önskar nu få ytterligare synpunkter.

1.1.2 Grundläggande rättsliga principer

I grönboken och arbetsdokumentet redogörs för rättsliga principer som är relevanta för det nya instrumentet. De principer som nämns är bland andra rätten till frihet, säkerhet och rättvisa samt proportionalitetsprincipen – vilken enligt grönboken innebär att en tvångsåtgärd endast skall vidtas då den är absolut nödvändig och att det minst ingripande tvångsmedel som är nödvändigt för att undvika att den misstänkte avviker, påverkar vittnen etc. skall tillämpas.

1.1.3 Närmare redogörelse för hur ett nytt instrument bör utformas

I kommissionens arbetsdokument diskuteras huruvida skapandet av ett nytt instrument är nödvändigt eller inte. Det kan argumenteras för att det varken är lämpligt eller nödvändigt att införa ett nytt system för att återföra en person till huvudförhandling mot sin vilja, eftersom det redan idag är möjligt att överföra en person från en medlemsstat till en annan med hjälp av den europeiska arresteringsordern. Sistnämnda instrument innehåller emellertid flera vägransgrunder, gäller endast brott som har ett års fängelse i straffskalan och är utformat för en annan typ av situationer än de som diskuteras i nu aktuella grönbok. Den europeiska arresteringsordern innehåller inte heller några bestämmelser angående icke frihetsberövande alternativ till häktning och anhållande. Kommissionen anser därför att det är nödvändigt att skapa ett nytt instrument med sådana bestämmelser. Instrumentet bör enligt kommissionen vara tillämpligt såväl då den misstänkte befinner sig i rättegångsstaten som när denne hunnit lämna nämnda stat. Vidare anser man att instrumentet bör innehålla bestämmelser om utformningen av verkställighet av ett utländskt beslut om tvångsmedel, och vilka åtgärder som skall vidtas för det fall den misstänkte missköter sig.

Grönbokens huvudfrågor:

Kommissionens arbetsdokument innehåller utöver det som angetts ovan fyra frågeställningar av särskilt stor betydelse för det fortsatta arbetet med ett eventuellt nytt instrument.

För det första måste ställning tas till huruvida instrumentet bör omfatta även mindre allvarliga brott, dvs. sådana brott som inte omfattas av den europeiska arresteringsordern. Kommissionens inställning i denna fråga är att även lindriga brott bör vara aktuella för instrumentet.

För det andra diskuteras i arbetsdokumentet om det bör skapas ett gemensamt europeiskt icke frihetsberövande tvångsmedel, exempelvis en europeisk anmälningsskyldighet med reseförbud alternativt en s.k. euro-bailmodell, eller om medlemsstaternas nationella tvångsmedel skall tillämpas. Även frågan huruvida den verkställande eller utfärdande staten bör ansvara för att utforma närmare föreskrifter för tvångsmedlet diskuteras.

För det tredje diskuteras om det är den verkställande eller den utfärdande staten som bör ansvara för, samt vidta, åtgärder vid eventuell misskötsamhet.

För det fjärde måste medlemsstaterna ta ställning till om obligatoriska vägransgrunder bör anges i instrumentet och i så fall vilka. Kommissionen synes vilja ha färre vägransgrunder än beträffande den europeiska arresteringsordern. Exempel på vägransgrunder som nämns av kommissionen är frånvaro av dubbel straffbarhet, straffbarhetsålder, ne bis in idem (dvs. förbud mot att dömas två gånger för samma sak) och amnesti.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken får en person under vissa förutsättningar häktas om han eller hon på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Ett undantag från denna huvudregel är att en person utan hemvist i Sverige, enligt 24 kap. 2 § andra punkten rättegångsbalken, får häktas om det föreligger flyktfara oberoende av vilket straff som är föreskrivet för brottet.

I 25 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om icke frihetsberövande alternativ till häktning. De alternativa tvångsmedel som kan åläggas en person i Sverige är dels anmälningsskyldighet (skyldighet att på vissa tider anmäla sig hos polisen), dels reseförbud (förbud att utan tillstånd lämna anvisad vistelseort). Dessa tvångsåtgärder får beslutas om var för sig, men kan även kombineras.

Det finns idag ingen svensk lagstiftning angående övertagande och verkställighet av ett utländskt beslut om icke frihetsberövande alternativ till

häktning och anhållande. Om kommissionens initiativ resulterar i ett nytt rambeslut kommer det därför att vara nödvändigt att skapa ny svensk lagstiftning på området.

2004/05:FPM38

1.3 Budgetära konsekvenser

Det är inte möjligt att i nuläget uttala sig om de budgetära konsekvenserna.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige är positivt inställt till det syfte som ligger bakom kommissionens initiativ, dvs. att öka möjligheterna att använda alternativ till häktning och anhållande och därigenom minska antalet frihetsberövanden. Inom unionen bör medlemsstaterna sträva efter att skapa förutsättningar för den misstänkte att få vara i sitt hemland i väntan på rättegång i stället för att vara häktad i ett främmande land.

I det fortsatta arbetet är det av stor vikt att ett mervärde skapas, dvs. att regleringen inte blir tillämplig endast på ett fåtal fall utan att regelverket får en bred tillämpning. Samtidigt måste det intresse som ligger bakom en tvångsåtgärd av detta slag beaktas, dvs. att undvika att den misstänkte flyr, återfaller i brott eller försöker försvåra brottsutredningen. Dessutom bör man så långt det är möjligt undvika att skapa nya instrument om redan befintliga sådana kan tillämpas för att uppnå det tänkta syftet. I första hand bör man därför använda de instrument som redan förhandlats fram inom EU. Det nya regelverket skall inte utgöra ett parallellt system vid sidan av det straffrättsliga samarbetsystem som håller på att skapas inom EU, utan i stället komplettera detsamma.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid det expertmöte som kommissionen anordnade i november 2004 framkom att de flesta medlemsstaterna generellt är positiva till ett ömsesidigt erkännande av icke frihetsberövande straffprocessuella tvångsmedel. Några medlemsstater ifrågasätter dock behovet av ett instrument på området, samt kommissionens prioritering av frågan.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Medlemsstaterna skall vid årsskiftet 2004/05 inkomma med svar på frågorna som finns bilagda till grönboken. Kommissionen har aviserat att man någon gång under år 2005 (våren/sensommaren) kommer att lägga fram ett förslag till rambeslut om ömsesidigt erkännande av icke frihetsberövande straffprocessuella tvångsmedel.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Avdelning VI, artiklarna 29 och 31 (a) i Fördraget om Europeiska unionen.

3.3 Fackuttryck/termer