



Rambeslut om erkännande och övervakning av villkorliga och alternativa påföljder

Justitiedepartementet

2007-04-24

Dokumentbeteckning

6496/07 COPEN 23

Utkast till rådets rambeslut om erkännande och övervakning av villkorliga och alternativa påföljder (framlagt av Tyskland och Frankrike)

Sammanfattning

Tyskland och Frankrike har lämnat förslag till ett rambeslut om erkännande och övervakning av icke frihetsberövande påföljder mellan medlemsstaterna. För närvarande finns inget fungerande samarbete inom EU på detta område. Syftet med förslaget är att skapa ett effektivt samarbete mellan medlemsstaterna i de fall då en person dömts till en villkorlig eller alternativ påföljd i en medlemsstat men den dömdes hemvist finns i en annan medlemsstat. Ett väl fungerande samarbete kan medföra att domstolarna blir mer benägna att använda sig av icke frihetsberövande påföljder i de fall den dömden har sin hemvist i en annan medlemsstat. Förslaget syftar till att underlätta den dömdes sociala återanpassning genom att personen får verkställa påföljden i sitt hemland. Han eller hon ges då en bättre möjlighet till t.ex. arbete och upprätthållande av familjeband och andra sociala kontakter.

Sverige ställer sig positiv till förslaget och till att principen om ömsesidigt erkännande genomförs även på detta område. Förslaget är en bra utgångspunkt. Däremot behöver förslaget förtydligas i flera avseenden. Mot bakgrund av att medlemsstaternas lagstiftning om icke frihetsberövande påföljder varierar en hel del är förslaget till sin uppbyggnad relativt komplext och kräver noggrann analys. I det fortsatta arbetet med rambeslutet bör Sverige bland annat säkerställa att de villkorliga och alternativa påföljder som Sverige önskar skall omfattas av förslaget faller in under rambeslutets

tillämpningsområde. Vidare bör Sverige verka för att det skapas ett tydligt regelverk för följderna vid den dömdes misskötsamhet. Med hänsyn till svårigheter relaterade till staternas olika system kan den verkställande statens möjlighet till anpassning av påföljden som finns i rambeslutet vara avgörande för dess praktiska betydelse. Sverige bör verka för att anpassningsmekanismen i rambeslutet inte begränsas utan får den utformning som är nödvändig för att rambeslutet skall kunna tillämpas i praktiken.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

I Europeiska rådets slutsatser från Tammerfors fastställdes att principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden bör bli en hörnsten i det straffrättsliga samarbetet inom unionen. Denna princip bekräftades i Haagprogrammet hösten 2004.

Den 29 november 2000 antog ministerrådet ett åtgärdsprogram för genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande av domar och slutliga beslut på straffrättsens område. Därefter har ett flertal rambeslut antagits, t.ex. rambeslutet om en europeisk arresteringsorder, rambeslutet om frysning av egendom eller bevismaterial och rambeslutet om verkställighet av förverkandebeslut. En politisk överenskommelse nåddes under våren 2007 beträffande rambeslutet om överförande av personer dömda till frihetsberövande straff.

I åtgärdsprogrammet förordar ministerrådet samarbete i fråga om villkorliga påföljder och villkorliga frigivningar. Det är mot den bakgrunden som Tyskland och Frankrike har lagt fram förslaget. Det finns för närvarande inget fungerande samarbete mellan samtliga medlemsstater inom EU om erkännande och övervakning av icke frihetsberövande påföljder. Det innebär att en villkorlig eller alternativ påföljd kan förlora sin verkan om den dömda återvänder till sitt hemland. Risken för att detta händer kan medföra att de nationella domstolarna istället väljer att utdöma frihetsberövande straff. Om medlemsstaterna kan säkerställa att även villkorliga och alternativa påföljder verkställs kan även risker för återfall i brott minskas genom en möjlighet att avlägsna den dömda från brottsmiljön. Ett väl fungerande samarbete även på detta område inom EU har därför bedömts som lämpligt och önskvärt.

Förslaget bygger på principen om ömsesidigt erkännande. Det innebär att när samtliga förutsättningar är uppfyllda i rambeslutet, och inga vägransgrunder åberopas, skall den stat där den dömda har sin hemvist vara skyldig att överta verkställigheten. Mot bakgrund av att staternas lagstiftning om icke frihetsberövande påföljder varierar avsevärt finns det en möjlighet för den verkställande staten att anpassa påföljden så att den blir förenlig med den verkställande statens lagstiftning. Anpassningen får dock inte vara strängare än den ursprungliga påföljden. Krav på dubbel straffbarhet finns, men

begränsas på samma sätt som i andra rambeslut (dvs. ett antal brott som anges i en lista). Vidare införs tidsfrister i samarbetet och ett intyg skall användas vid översändandet av domen. Efter ett övertagande av verkställigheten av den villkorliga eller alternativa påföljden, är huvudregeln att den verkställande statens lagstiftning skall vara tillämplig.

Syfte och tillämpningsområde

I *artikel 1* anges det övergripande syftet med rambeslutet, att fastställa regler enligt vilka en medlemsstat skall erkänna en annan medlemsstats dom och övervaka utdömda villkorliga och alternativa påföljder samt fatta alla ytterligare beslut i samband med den villkorliga påföljden. En sådan åtgärd syftar bl.a. till att underlätta den dömdes sociala återanpassning. Artikeln anger även hur rambeslutet förhåller sig till andra instrument som exempelvis rambeslutet om överförande av dömda personer. Det rambeslutet omfattar endast överförande av frihetsstraff eller andra frihetsberövande åtgärder.

Definitioner och former för skyddstillsyn och alternativa påföljder

Artikel 2 innehåller en uppräkningslista av olika definitioner av betydelse för rambeslutet. I bestämmelsen definieras vilka villkorliga och alternativa påföljder som omfattas. Villkorlig påföljd (suspended sentence) innebär att skuldfrågan fastställs och ett fängelsestraff utdöms men domstolen bestämmer att fängelsestraffet inte behöver verkställas utan istället bestäms villkor som den dömda skall följa under viss tid. Vid villkorlig dom (conditional sentence) fastställs skuldfrågan men domstolen bestämmer att skjuta upp bestämmandet av påföljden. Alternativ påföljd (alternative sanction) är en självständig påföljd som inte är frihetsberövande eller böter men som innebär föreskrifter som den dömda ska följa under viss tid. Även villkorlig frigivning omfattas av artikeln. I *artikel 5* uppräknas sedan de föreskrifter som en dom får innehålla för att erkännande och övertagande av övervakningen av de villkorliga och alternativa påföljderna skall kunna genomföras. Det kan t.ex. röra sig om föreskrift beträffande bostadsort, utbildning eller yrkesverksamhet. Därutöver anges att varje medlemsstat kan meddela om ytterligare åtgärder eller alternativa påföljder utöver de som räknas upp i artikel 5 kan godtas. Denna generella katalog av föreskrifter syftar till att hitta en minsta gemensam nämnare mellan medlemsstaternas system som samtliga stater kan enas kring.

Grundläggande rättigheter

Artikel 3 anger att rambeslutet skall respektera rättigheter och principer i enlighet med artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen.

I *artikel 4* anges att varje medlemsstat skall underrätta rådets generalsekretariat om vilka myndigheter som är behöriga enligt rambeslutet.

Förfarande för översändande av dom och intyg

Artikel 6 reglerar förfarandet för översändandet av domen och intyget. Det anges t.ex. att handlingarna skall sändas direkt till behörig myndighet i den verkställande staten.

Den verkställande statens beslut

I *artikel 7* anges att behörig myndighet i den verkställande staten skall erkänna domen och vidta nödvändiga åtgärder för övertagandet av övervakningen såvida inte ett vägransskäl åberopas. Om åtgärden till sin art eller längd inte är förenlig med den verkställande statens nationella rätt kan denna anpassas i enlighet med den verkställande statens lag. Dock får inte anpassningen vara strängare än den ursprungliga påföljden.

Dubbel straffbarhet

I *artikel 8* regleras kravet på dubbel straffbarhet. Vid erkännande av en dom och övervakning av villkorliga och alternativa påföljder i anledning av brott som finns uppräknat i artikelns första punkt får den verkställande staten inte ställa upp något krav på dubbel straffbarhet. Uppräkningen motsvaras av den lista som tillkom i och med rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och som därefter återupprepats i en rad rambeslut. Bestämmelsen innebär att det inte har någon betydelse om den gärning som ligger till grund för beslutet är straffbar enligt den verkställande statens lag. Dock krävs att brottet kan medföra ett högsta frihetsstraff om minst tre år enligt den dömande statens lagstiftning. När det gäller andra brott än de uppräknade kan den verkställande staten kräva att det brott som ligger till grund för beslutet utgör brott även i den verkställande staten.

Skäl för att vägra erkännande och övervakning

Artikel 9 innehåller en uttömmande uppräkning av de fall då den verkställande staten kan vägra att erkänna domen och överta övervakningen av de villkorliga och alternativa påföljderna. Vägran får ske om intyget är ofullständigt eller inte överensstämmer med domen. Den verkställande staten får också vägra att verkställa begäran om inte villkoren i artikel 5 är uppfyllda. I bestämmelsen anges vidare att vägran får ske om verkställigheten skulle strida mot principen om *ne bis in idem*, dvs. att ingen skall lagföras två gånger för samma sak. Den verkställande staten får också vägra om det brott som ligger till grund för beslutet inte motsvaras av ett brott som räknas upp i listan i artikel 8 (dvs. ett krav på dubbel straffbarhet).

Verkställighet får också vägras om preskription föreligger enligt den verkställande statens lag och brottet ligger inom den statens jurisdiktion. Vidare anges att verkställighet får vägras om det i den verkställande staten föreligger immunitet eller att den dömda på grund av sin ålder inte kan göras straffrättsligt ansvarig för den gärning som domen avser samt om det är fråga om en s.k. utevarodom. Likaså får verkställighet vägras om domen innehåller en behandlingsåtgärd som inte kan övervakas av den verkställande staten. Slutligen anges att verkställighet får vägras om den verkställande och den dömande staten inte kan enas om anpassningen av de villkorliga eller alternativa påföljderna. Vid samtliga vägransgrunder gäller att ett beslut enligt ovanstående skall föregås av samråd mellan de berörda staterna. Om inget vägransskäl åberopas av den verkställande staten har denna skyldighet att erkänna domen och överta ansvaret för övervakningen av den villkorliga eller alternativa påföljden.

Beslut om övertagande av ansvaret samt tidsfrister

I *artikel 10* anges att behörig myndighet i den verkställande staten inom tio dagar skall fatta beslut om erkännande av domen och övertagande av ansvaret för övervakningen. Om tidsfristen i undantagsfall inte respekteras skall den dömande staten underrättas och beslut fattas så snart som möjligt.

Tillämplig lagstiftning för övervakningen

I *artikel 11* anges att det är den verkställande statens lagstiftning om övervakning av de villkorliga och alternativa påföljderna som skall tillämpas.

Behörighet för alla följdbeslut samt tillämplig lagstiftning

Som huvudregel anges i *artikel 12* att det är behörig myndighet i den verkställande staten som har ansvar för samtliga följdbeslut i samband med den villkorliga eller alternativa påföljden och vars lagstiftning som skall tillämpas. Undantag medges för det fall att den dömande staten förbehållit sig ansvaret för alla följdbeslut i anledning av en villkorlig dom (conditional sentence). Den verkställande staten kan också i enskilda fall avstå att överta detta ansvar.

Samråd mellan behöriga myndigheter och myndigheternas skyldigheter när den verkställande respektive dömande staten har ansvaret för alla följdbeslut

Av *artikel 13* framgår att en anpassning i enlighet med artikel 7 ska föregås av samråd mellan berörda myndigheter. Vidare behandlar *artiklarna 14–15* de behöriga myndigheternas skyldighet till underrättelse av alla beslut som fattas efter ett övertagande av verkställigheten (såsom ändring eller upphörande av påföljden eller återkallande av villkorligheten) samt

Övriga bestämmelser

Sedvanliga bestämmelser om bland annat nåd, språkanvändning, kostnader och förhållandet till andra avtal och överenskommelser återfinns i *artiklarna 16–20*.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

1.2.1 Lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet

Lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet bygger bl.a. på Sveriges tillträde till Europarådets konvention av den 30 november 1964 rörande övervakning av villkorligt dömda eller frigivna personer (övervakningskonventionen).

Övervakningskonventionen har, såvitt är känt, aldrig tillämpats i Sverige. Redan när konventionen tillträdde av Sverige bedömde lagstiftaren att dess praktiska tillämpning skulle bli förhållandevis begränsad, inte minst med hänsyn till att konventionen kom att bli relativt invecklad till sin uppbyggnad i syfte att kunna införlivas i olika staters rättssystem och samtidigt tillgodose kraven på betryggande rättssäkerhet.

1.2.2 Den nordiska verkställighetslagen

Inom Norden finns en enhetlig lagstiftning som gör det möjligt att verkställa domar och beslut i brottmål i ett annat nordiskt land än domslandet. De svenska reglerna finns i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (nordiska verkställighetslagen). Det nordiska samarbetet bygger på ett frivilligt samarbete och präglas av stort ömsesidigt förtroende. Verkställighet av straff kan på begäran av domslandet ske i det nordiska land där den dömda är medborgare eller har sin hemvist. Domen kan också verkställas i det land där den dömda uppehåller sig om det med hänsyn till omständigheterna bedöms som lämpligast. Den dömdes samtycke till överförande är inget krav och ej heller innehåller det nordiska samarbetet på detta område några vägransgrunder.

Sedan övervakning överflyttats till annat nordiskt land, ankommer det på detta lands myndigheter att vidta de åtgärder som kan behövas. Vad som därvid beslutas om prövotidens längd, föreskrifter och dylikt skall äga giltighet i domslandet. Överflyttande av övervakningen till annat nordiskt land innebär i princip, att svensk myndighet inte längre kan vidta åtgärder i fråga om skyddstillsynen. Om den dömda vid svensk domstol övertygas om annat brott, kan dock sådan åtgärd, däri inbegripet undanröjande av

påföljden, beslutas i Sverige. Detsamma gäller, om behörig myndighet i annat nordiskt land hänskjuter frågan till Sverige.

2006/07:FPM69

För svensk del omfattar det nordiska samarbetet skyddstillsyn och villkorlig frigivning. Dom i förening med samhällstjänst och ungdomspåföljder (både frihetsberövande och icke frihetsberövande) omfattas i dagsläget inte av de nordiska verkställighetslagarna men förhandlingar med övriga nordiska stater pågår i syfte att utreda även dessa frågor.

1.2.3 Förslagets effekter på den svenska lagstiftningen

Genomförandet av rambeslutet kommer att kräva ny lagstiftning. Det återstår att ta ställning till om lagstiftningen bör inarbetas i nuvarande lagstiftning om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet eller om en ny lag bör utarbetas.

Den nordiska verkställighetslagen kommer inte att påverkas av förslaget då rambeslutet anger att medlemsstaterna även fortsatt kan tillämpa de bilaterala eller multilaterala avtal som gäller vid antagandet av rambeslutet, förutsatt att de ytterligare förenklar och underlättar samarbetet på detta område.

1.3 Budgetära konsekvenser

Det är i dagsläget inte möjligt att närmare bedöma vilka budgetära konsekvenser förslaget kan få.

Eventuella budgetära konsekvenser, såväl nationella som inom EU, skall finansieras genom omprioriteringar inom befintlig budgetram.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige bör ställa sig positiv till förslaget som är att se som ännu ett steg mot ökat ömsesidigt erkännande av brottmålsdomar inom EU. För närvarande finns inget fungerande system mellan medlemsstaterna på detta område och en strävan bör vara att även i dessa delar få till ett effektivt samarbete. Ett utvecklat samarbete torde även kunna medföra att medlemsstaterna ser sig mer benägna att använda sig av icke frihetsberövande påföljder för personer med hemvist i en annan medlemsstat. Den dömdes möjlighet till social återanpassning främjas genom att personen får verkställa påföljden i sitt hemland. Förslaget skapar också förutsättningar för en bättre kontroll av att de icke frihetsberövande påföljderna efterlevs i de fall den dömde återvänt till sitt hemland. Vid val av påföljd begränsas inte domstolarna av var den dömde har sin hemvist utan påföljden kan bestämmas utifrån samma

förutsättningar som för de egna medborgarna. Därmed främjar även förslaget likabehandling av EU-medborgare.

2006/07:FPM69

Däremot behöver rambeslutet förtydligas i flera avseenden. Tillämpningsområdet, dvs. vilka icke frihetsberövande påföljder som skall omfattas är otydligt. Talande är att förslaget är skrivet utifrån det system som finns i Tyskland respektive Frankrike, t.ex. anges villkorligt fängelse som i vart fall inte återfinns i det svenska rättssystemet. I anslutning till detta bör Sverige i det fortsatta arbetet med rambeslutet analysera vilka icke frihetsberövande påföljder som Sverige önskar skall omfattas av rambeslutet för att sedan säkerställa att de faller in under förslagets tillämpningsområde. I anslutning till detta måste också Sverige tillse att det skapas ett tydligt regelverk för hur konsekvenserna av den dömdes misskötsamhet skall hanteras, dvs. vilken stat som skall ansvara för följdbeslut vid den dömdes eventuella misskötsamhet.

Vidare bör förslagets andra delar analyseras. Systemen i de olika medlemsstaterna på detta område varierar en hel del. Därmed kan möjligheten till anpassning vara av avgörande betydelse om ett effektivt och reellt samarbete under rambeslutet skall uppnås. Sverige bör verka för att anpassningsmekanismen inte begränsas utan får den utformning som är nödvändig för instrumentets praktiska tillämplighet.

När det sedan gäller vilka myndigheter som skall vara behöriga att fatta beslut enligt rambeslutet är Sveriges inställning att den myndighetsstruktur som finns på nationell nivå i medlemsstaterna skall bibehållas. En annan fråga är om alla de föreslagna vägransgrunderna bör finnas kvar eftersom det övergripande syftet med rambeslutet är att förbättra möjligheterna för den dömda att återanpassa sig till ett ordnat liv. Resultatet om den verkställande staten har för många möjligheter till vägran kan bli att domstolen istället utdömer ett frihetsberövande straff. Sverige bör därför verka för att antalet vägransgrunder blir så få som möjligt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Mottagandet av förslaget är överlag positivt även om flera medlemsstater anser att förslaget är tekniskt komplicerat och har understrukit att tillämpningsområdet och definitionerna i instrumentet bör analyseras och bearbetas mer ingående. Önskan från samtliga medlemsstater är att uppnå ett enkelt och flexibelt system som tar hänsyn till medlemsstaternas olika lagstiftning på detta område.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inom kommissionen har man sett ett tydligt behov av reglering inom detta område. I oktober 2006 höll kommissionen tillsammans med Tyskland ett expertmöte för att utröna behovet och genomförandet av ett nytt instrument om erkännande och övervakning av villkorliga och alternativa påföljder

mellan medlemsstaterna. Förevarande förslag bygger bl.a. på slutsatser från det expertmötet. Kommissionen ställer sig positiv till förslaget och betonar att det är principen om ömsesidigt erkännande av domar inom unionen som härigenom ytterligare förankras.

Förslaget skall inom en snar framtid presenteras för COREPER för att därefter överlämnas till Europaparlamentet för yttrande.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remissbehandlats.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rambeslutet förhandlas i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete. I slutet av januari 2007 lade Tyskland och Frankrike fram det första textförslaget som presenterades vid arbetsgruppens möte den 6-7 februari 2007. Det tyska ordförandeskapet lägger stor vikt vid förslaget och har hittills avsatt 6 arbetsgruppsmöten – totalt 8 dagar – till detta instrument.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Som rättslig grund har angetts artikel 31.1a och c i fördraget. Rambeslutet antas med enhällighet.

3.3 Fackuttryck/termer

Dubbel straffbarhet: Dubbel straffbarhet föreligger om den gärning som ligger till grund för en utländsk begäran om t.ex. överförande av en dom om skyddstillsyn till Sverige också utgör ett brott enligt svensk lag.

Ne bis in idem: Förbud mot att straffa någon två gånger för samma sak. Begreppet används normalt i syfte att förhindra att en person som dömts i ett land döms på nytt i ett annat land för samma gärning.