

Justitieutskottets betänkande 2019/20:JuU40

En effektivare hantering av ärenden om överförande av straffverkställighet

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i bl.a. lagen om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen.

De lagändringar som utskottet tillstyrker innebär att det införs ett krav på skyndsamt handläggning vid överförande av straffverkställighet till en annan medlemsstat i EU. Det införs även vissa ytterligare regler som bl.a. syftar till att påskynda processen efter det att ett beslut har meddelats om att en svensk dom ska verkställas i en annan medlemsstat.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2020.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå motionsyrkandena.

I betänkandet finns två reservationer (M, SD, C, KD, L) och ett särskilt yttrande (V).

Behandlade förslag

Proposition 2019/20:89 En effektivare hantering av ärenden om överförande av straffverkställighet.

Två yrkanden i en följdmotion.

Fyra yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2019/20.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
En effektivare hantering av ärenden om överförande av straffverkställighet.....	5
Åtgärder för att öka antalet överföringar av verkställighet.....	8
Reservationer	15
1. Obligatoriskt överförande av straffverkställighet inom EU, punkt 2 (SD).....	15
2. Åtgärder för att öka antalet överföringar av straffverkställighet, punkt 3 (M, C, KD, L).....	16
Särskilt yttrande.....	17
En effektivare hantering av ärenden om överförande av straffverkställighet, punkt 1 (V)	17
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	18
Propositionen	18
Följdmotionen	18
Motioner från allmänna motionstiden 2019/20	18
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	20

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. En effektivare hantering av ärenden om överförande av straffverkställighet

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen,
2. lag om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott,
3. lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2019/20:89 punkterna 1–3.

2. Obligatoriskt överförande av straffverkställighet inom EU

Riksdagen avslår motion

2019/20:3546 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2.

Reservation 1 (SD)

3. Åtgärder för att öka antalet överföringar av straffverkställighet

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:32 av Robert Halef (KD) yrkande 1,

2019/20:1644 av Ann-Sofie Lifvenhage (M),

2019/20:2729 av Andreas Carlson m.fl. (KD) yrkande 8 och

2019/20:3062 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 14.

Reservation 2 (M, C, KD, L)

Stockholm den 14 maj 2020

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Adam Marttinen (SD), Ingemar Kihlström (KD), Helena Vilhelmsson (C), Mats Green (M), Johan Hultberg (M), Erik Ottoson (M), Maria Nilsson (L), Anna Johansson (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Helene Hellmark Knutsson (S), Niklas Karlsson (S), Lorena Delgado Varas (V), Michael Rubbestad (SD), Tobias Andersson (SD), Maria Gardfjell (MP) och Camilla Brodin (KD).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlas proposition 2019/20:89 En effektivare hantering av ärenden om överförande av straffverkställighet. I propositionen föreslås att det införs ett krav på skyndsam handläggning vid överförande av straffverkställighet till en annan medlemsstat i EU. Vidare föreslås bl.a. ytterligare regler som bl.a. syftar till att påskynda processen efter det att ett beslut har meddelats om att en svensk dom ska verkställas i en annan medlemsstat.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

En motion har väckts med anledning av propositionen. I ärendet behandlas också fyra yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2019/20. Förslagen i motionerna finns i bilaga 1.

Utskottets överväganden

En effektivare hantering av ärenden om överförande av straffverkställighet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lagändringar. Förslagen innebär bl.a. att det införs ett krav på skyndsam handläggning vid överförande av straffverkställighet till en annan medlemsstat i EU.

Propositionen

Överförande av straffverkställighet mellan stater är ett samarbete som förenklat innebär att en dom som har meddelats i en stat verkställs i en annan stat. Samarbetet kring överförande av frihetsberövande påföljder bygger på grundtanken att den dömda personen bör verkställa sitt straff i den miljö där han eller hon har de bästa förutsättningarna att återanpassa sig till ett normalt liv när påföljden har verkställts. Den svenska lagstiftning som behandlar frågor om överförande av straffverkställighet när det gäller frihetsberövande påföljder grundar sig huvudsakligen på internationella överenskommelser.

Gällande rätt

Överförande av straffverkställighet utanför Europeiska unionen

Samarbetet med stater utanför Europeiska unionen (EU) baserar sig främst på en konvention från 1983 om överförande av dömda personer och ett tilläggsprotokoll från 1997, båda antagna i Europarådet. I lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen) finns bestämmelser som reglerar samarbetet enligt konventionen och protokollet.

Därutöver finns sedan lång tid tillbaka ett väl fungerande samarbete mellan de nordiska länderna.

Överförande av straffverkställighet inom Europeiska unionen

Samarbetet mellan medlemsstaterna i EU om överförande av frihetsberövande påföljder grundade sig tidigare på internationella verkställighetslagen och den konvention och det protokoll som nämns ovan. Det regleras numera av rådets rambeslut 2008/909/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen (rambeslutet om verkställighet av frihetsberövande påföljder).

Rambeslutet har genomförts i Sverige genom lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen (europeiska verkställighetslagen). Enligt denna lag prövar Kriminalvården om en svensk dom ska sändas över till en annan medlemsstat för att erkännas och verkställas där eller om en utländsk dom ska erkännas och verkställas i Sverige. De frihetsberövande påföljder som avses är fängelse, överlämnande till rättspsykiatrisk vård och sluten ungdomsvård eller motsvarande påföljder i andra medlemsstater.

För att en frihetsberövande påföljd ska kunna överföras från Sverige till en annan medlemsstat krävs som huvudregel att staten i fråga och den dömde samtycker. Vissa undantag föreskrivs i 2 kap. 2 och 3 §§ europeiska verkställighetslagen, bl.a. om den dömde är medborgare i den andra medlemsstaten och antingen kommer att utvisas till den staten till följd av ett utvisningsbeslut enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) eller är bosatt i den staten. Som grundläggande krav i övrigt gäller att den dömde måste befinna sig i den andra staten eller i Sverige, att den dömdes sociala återanpassning underlättas av att verkställigheten överförs och att det i övrigt är lämpligt (2 kap. 1 § europeiska verkställighetslagen). Om mindre än sex månader återstår att avtjäna av påföljden vid tidpunkten för översändandet av domen, får den sändas över endast om särskilda skäl talar för att verkställigheten kommer att kunna överföras till den andra medlemsstaten. Särskilda skäl kan vara humanitära, men avser främst situationer när den dömde har återvänt till sitt hemland och det är fråga om ett kortare fängelsestraff (prop. 2014/15:29 s. 70). I dessa situationer ska samråd ske med den andra medlemsstaten.

Europeiska verkställighetslagen reglerar också förutsättningarna för när verkställigheten av en utländsk dom om frihetsberövande påföljd ska överföras till Sverige (3 kap. 2 och 3 §§). Kriminalvården prövar om förutsättningarna är uppfyllda, dvs. om den utländska domen ska erkännas och verkställas i Sverige. I princip gäller samma förutsättningar som när en prövning görs av om en svensk dom kan sändas över till en annan medlemsstat. Därutöver finns ett antal närmare angivna hinder mot erkännande och verkställighet (3 kap. 4 och 5 §§). Utgångspunkten i samarbetet är att Sverige som verkställande stat är bunden av påföljdens art och längd så som den har fastställts i den andra medlemsstaten. Eftersom påföljdssystemen skiljer sig åt i medlemsstaterna finns emellertid en möjlighet att anpassa påföljden (prop. 2014/15:29 s. 124–132).

Kriminalvårdens beslut i fråga om huruvida en svensk dom på frihetsberövande påföljd ska sändas över till en annan medlemsstat för att där erkännas och verkställas får överklagas till tingsrätt (4 kap. 2 §). Detsamma gäller myndighetens beslut i fråga om huruvida en utländsk dom på motsvarande påföljd ska erkännas och verkställas i Sverige.

En snabbare process

Det har visat sig att handläggningen i Sverige enligt europeiska verkställighetslagen i vissa fall kan ta lång tid. Även om det totala antalet ärenden är relativt få finns det därför enligt regeringen flera fördelar med att försöka åstadkomma en så effektiv hantering som möjligt av de ärenden som nu är aktuella. Förutom att Kriminalvården och de allmänna domstolarna kan handlägga målen snabbare innebär en effektiv ärendehantering att den dömde, så snabbt som möjligt, påbörjar verkställigheten i den stat där de bästa förutsättningarna finns för att han eller hon efter villkorlig frigivning anpassar sig till ett laglydigt liv. En annan viktig aspekt är att en anstaltsplats frigörs i Sverige i de fall en person som dömts i Sverige förs över till en annan stat för att verkställa en frihetsberövande påföljd.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att ett krav på skyndsamt handläggning ska införas i lagen om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen vid handläggningen hos Kriminalvården och i de allmänna domstolarna när en svensk dom på frihetsberövande påföljd ska sändas över till en annan medlemsstat och i de allmänna domstolarna när en utländsk dom på motsvarande påföljd sänds över till Sverige.

Vidare föreslår regeringen att Kriminalvårdens beslut om att sända över en svensk dom på frihetsberövande påföljd till en annan medlemsstat inte ska få överklagas om den dömde har samtyckt till att domen sänds över.

I propositionen föreslås också att Kriminalvården ska sända över en svensk dom på frihetsberövande påföljd till en annan medlemsstat för erkännande och verkställighet när myndighetens beslut har fått laga kraft. En dom får sändas över även om Kriminalvårdens beslut inte har fått laga kraft, om den dömde befinner sig i den andra medlemsstaten och inte har kunnat tillfrågas om sin inställning till ett överförande, eller om det annars finns särskilda skäl.

Den dömde ska kunna lämna en förklaring om att han eller hon avstår från att överklaga Kriminalvårdens beslut om att sända över en dom på frihetsberövande påföljd för erkännande och verkställighet i en annan medlemsstat eller från att fullfölja ett överklagande av ett sådant beslut.

Slutligen föreslås att de föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2020. De nya reglerna ska inte tillämpas i ärenden där Kriminalvården meddelat beslut innan dessa bestämmelser trätt i kraft.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens uppfattning att det finns flera fördelar med att försöka åstadkomma en så effektiv hantering som möjligt i ärenden om överförande av straffverkställighet. Regeringens lagförslag är enligt utskottet ändamålsenligt utformat och kan förväntas bidra till en ökad effektivitet. Utskottet ställer sig därför bakom lagförslaget och anser att det bör antas.

Åtgärder för att öka antalet överföringar av verkställighet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om obligatoriskt överförande av straffverkställighet och om åtgärder för att öka antalet överföringar av straffverkställighet.

Jämför reservation 1 (SD) och 2 (M, C, KD, L).

Motionerna

I kommittémotion 2019/20:3546 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om att det bör tillsättas en utredning i syfte att ta fram ett förslag som innebär att medlemsstater alltid ska ha en skyldighet att omhänderta sina egna medborgare. Detta innebär bl.a. att straff alltid ska verkställas i den dömdes hemland. I samma motion begärs även en utredning i syfte att avskaffa kravet på den dömda personens samtycke vid överförande av verkställighet (yrkande 2).

I kommittémotion 2019/20:2729 av Andreas Carlson m.fl. (KD) yrkande 8 framhåller motionärerna att fler borde avtjäna sitt straff i hemlandet. Motionärerna anser att utlänningar som döms för brott i Sverige som regel ska avtjäna sitt straff i sina hemländer och Sverige bör därför prioritera att skriva avtal med andra länder som tillgodoser detta. Likalydande yrkanden finns i motionerna 2019/20:32 av Robert Halef (KD) yrkande 1 och 2019/20:1644 av Ann-Sofie Lifvenhage (M).

I kommittémotion 2019/20:3062 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 14 begärs ett tillkännagivande om att ge Kriminalvården i uppdrag att påtagligt öka antalet överföringar av fångar med utländskt medborgarskap från svenska fängelser till deras respektive hemländer. Enligt motionärerna ska Kriminalvården alltid initiera ett ärende om överföring när en utländsk medborgare ska verkställa ett fängelsestraff om sex månader eller längre.

Bakgrund

Överförande av fängelsepåföljd

Kriminalvården planerar och genomför överförande av fängelsedömda till och från Sverige enligt tre lagar: lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (nordiska verkställighetslagen), lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen (europeiska

verkställighetslagen) och lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen). Syftet med att överföra verkställigheten av en frihetsberövande dom är främst att underlätta den dömdes återanpassning i det land han eller hon kommer att vistas i efter frisläppandet.

Nordiska verkställighetslagen

Inom Norden finns det, som framkommit ovan, sedan länge ett långtgående samarbete som bygger på att de nordiska länderna har i stort sett likalydande lagar när det gäller att överföra straffverkställighet. Frihetsstraff kan på begäran av domslandet verkställas i det nordiska land där den dömden är medborgare eller där personen har sin hemvist. Domen kan också verkställas i det land där den dömden uppehåller sig om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligast. Den dömdes samtycke till överförandet är inget krav. Den nordiska verkställighetslagen bygger på direktkontakt mellan behöriga myndigheter, och den rättsliga prövningen görs av de behöriga myndigheterna. Detta möjliggör ett snabbt förfarande och att regelverket tillämpas på så sätt att en framställning i domstol som har gjorts i enlighet med lagstiftningen normalt godkänns.

Europeiska verkställighetslagen

Som framgår ovan finns det särskilda regler som gäller överförande av frihetsberövande påföljder till och från medlemsstaterna i EU i europeiska verkställighetslagen och tillhörande förordning. Enligt lagen ska Kriminalvården pröva om en utländsk dom ska erkännas och verkställas i Sverige eller om en svensk dom ska skickas till en annan medlemsstat för att verkställas i den staten.

De svenska påföljder som kan överföras är fängelse, överlämnande till rättspsykiatrisk vård och slutna ungdomsvård. Lagen innehåller kriterier för när ett erkännande respektive översändande ska göras, hur prövningen ska gå till och i vilken utsträckning den andra statens medgivande eller den dömda personens samtycke krävs. Kriminalvårdens beslut kan överklagas till allmän domstol.

Europeiska verkställighetslagen innehåller även tidsfrister för handläggning och transport, vilket i kombination med att Kriminalvården numera har direktkontakt med andra kriminalvårdsmyndigheter inom EU möjliggör ett snabbt förfarande.

Internationella verkställighetslagen

Internationella verkställighetslagen gör det möjligt att överföra frihetsberövande påföljder till och från Sverige utanför Norden och EU. Lagen bygger på Sveriges tillträde till den s.k. brottmålsdomskonventionen från 1970 och den s.k. överförandekonventionen från 1983. Visserligen kräver lagens tillämpning inte en generell överenskommelse med den främmande staten för

att straffverkställighet ska kunna överföras, men lagen tar främst sikte på samarbetet med de stater som har tillträtt någon av de två konventionerna eller med stater som Sverige annars har träffat ett bilateralt avtal med, t.ex. Thailand eller Kuba. Verkställigheten av straffet kan alltså överföras även utan konventionsmässiga åtaganden eller avtalsmässig bundenhet, men då uppställs i lagen ett krav på synnerliga skäl för att ett verkställigheten ska kunna överföras till respektive land från Sverige.

Förfarandet skiljer sig på flera sätt från vad som gäller för samarbetet inom Norden och EU. Bland annat förutsätter internationella verkställighetslagen i större utsträckning att den dömda personen samtycker till överförandet. Lagen förutsätter också såväl domslandets som den verkställande statens medgivande till överförande, vilket bygger på kontakt mellan staternas regeringar. Av Kriminalvårdens årsredovisning för 2018 (s. 36) framgår att det är en tidskrävande process, vilket innebär att dömda med kort strafftid inte kan bli aktuella för överföring.

Överförande av straffverkställighet från Sverige till en annan stat

Ett ärende om att överföra straffverkställighet från Sverige till en annan stat inleds normalt av den dömda personen själv genom att han eller hon lämnar in en begäran till Kriminalvårdens huvudkontor (eller Socialstyrelsens om det rör sig om verkställighet av överlämnande till rättspsykiatrisk vård) om att få överföra sin straffverkställighet från Sverige till den andra staten. Om huvudkontoret ställer sig positivt till en sådan begäran lämnas denna in till centralmyndigheten som översätter och vidarebefordrar begäran till den andra staten. Om den staten samtycker till ett överförande fattar Kriminalvårdens huvudkontor därefter beslut om att överföra verkställigheten av straffet. Om huvudkontoret däremot avslår en sådan begäran eller annars beslutar om att inte samtycka till att verkställigheten överförs och beslutet överklagas av den dömda personen, skickas överklagandet tillsammans med avslagsbeslutet till Justitiedepartementet för att prövas av regeringen. Kriminalvårdens huvudkontor kan även i första ledet avstå från att fatta ett eget beslut och i stället direkt hänskjuta frågan till regeringen för prövning. Framställningen skickas även i dessa fall till Justitiedepartementet.

Ett ärende om att överföra straffverkställighet från Sverige till en annan stat kan också inledas av den andra staten som genom behörig myndighet i den staten antingen lämnar in en framställning om överförande till den svenska ambassaden eller utlandsmyndigheten i det landet för vidarebefordran till centralmyndigheten eller skickar framställningen direkt till centralmyndigheten. Centralmyndigheten skickar då framställningen vidare till Kriminalvårdens huvudkontor som därefter prövar om ett överförande kan ske.

Ett överförande av straffverkställighet från Sverige till en nordisk stat eller en EU-medlemsstat handläggs och beslutas på myndighetsnivå, av Kriminalvårdens huvudkontor respektive Socialstyrelsen, utan centralmyndighetens medverkan.

Statistik

Av Kriminalvårdens årsredovisning för 2019 (s. 37) framgår att det under 2019 fattades totalt 147 beslut om överförande från Sverige till annat land. Av dessa avsåg 92 beslut överföranden till nordiska länder och 55 beslut överföranden till övriga länder inom EU.

Vidare redovisas statistik över antalet överförda frihetsberövande påföljder från Sverige (s. 37). Med överföranden menas genomförda överföranden, dvs. att den dömda personen har påbörjat eller fortsatt verkställigheten i det land som han eller hon har överförs till. Det totala antalet överförda från Sverige under 2019 var 75, varav 28 personer avsåg Norden, 45 avsåg EU (utanför Norden) och två avsåg övriga länder. Motsvarande siffra under 2018 var 71 personer (varav 15 avsåg Norden och 53 avsåg EU). Under 2017 var motsvarande siffra 51 personer (varav 22 avsåg Norden och 29 avsåg EU).

Under 2019 överfördes totalt 78 personer till Sverige för att verkställa en frihetsberövande påföljd.

Kriminalvårdens regleringsbrev

I Kriminalvårdens regleringsbrev för 2018 anges att Kriminalvården ska bidra till ett effektivt förfarande när det gäller överförande av straffverkställighet. Myndigheten ska i årsredovisningen för 2018 redovisa följande:

- åtgärder som vidtagits för att säkerställa en kvalitetsssäkrad och systematisk uppföljning av enskilda ärenden – målet ska vara att kunna följa ärenden från initiering till faktiskt överförande
- åtgärder som vidtagits för att säkerställa en effektiv handläggning.

I Kriminalvårdens regleringsbrev för 2019 och 2020 anges att Kriminalvården ska redovisa hur myndigheten har bidragit till ett effektivt förfarande när det gäller överförande av straffverkställighet.

Uppföljning av enskilda ärenden och effektiv handläggning

Med anledning av vad som angavs i regleringsbrevet för 2018 anför Kriminalvården följande i årsredovisningen för 2018 (s. 36 f.).

Uppföljning av enskilda ärenden

Eftersom Kriminalvården idag saknar ett systemstöd som stödjer handläggning av internationella ärenden går det för närvarande inte att följa ett ärende från initiering till faktiskt överförande utan en manuell genomgång. Idag registreras handlingar i ärendena i myndighetens system för diarieföring. Systemet kommer att byggas om för att underlätta uppföljningen i väntan på att Kriminalvårdsregistret utvecklas så att ärendena kan följas där. En förstudie pågår för ett sådant utvecklingsarbete. Kriminalvården arbetar även med att ta fram en föreskrift som ska säkerställa att alla intagna som kan vara aktuella för ett överförande identifieras och att ärendet initieras i ett tidigt skede av verkställigheten.

Effektiv handläggning

Rutiner och arbetssätt kring överföranden har utvärderats. Slutsatsen är att handläggningen inte kan effektiviseras i någon större utsträckning givet förutsättningarna. Ett systemstöd i Kriminalvårdsregistret förväntas effektivisera handläggningen. Så länge vi inte har det kommer arbetet med att följa upp enskilda ärenden snarare att förlänga handläggningstiderna.

Kriminalvårdens årsredovisning för 2019

I årsredovisningen anför Kriminalvården följande om överförande av påföljd (s. 36).

Övergripande gäller att det måste finnas en viss standard och humanitära värden i de länder som ska ta över den dömda för att en överföring ska vara aktuell. I en del länder är fängelseförhållandena väldigt dåliga, vilket gör att Sverige inte kan föra över dömda till alla länder. En del länder saknar helt avtal med Sverige. Ett annat vanligt hinder för att kunna föra över dömda är att överförandeprocessen kan vara mycket lång medan strafftiderna ofta är korta. De långa processerna beror ofta på omständigheter utanför Kriminalvårdens kontroll, som att domstolsprocesserna i vissa länder kan vara tidskrävande.

I fråga om åtgärder som vidtogs under 2019 för att bidra till ett effektivt förfarande anför Kriminalvården följande (s. 37).

Föreskrifter och en handbok började tas fram, för att förbättra handläggningen av överförandeärenden och höja kunskapen på lokal nivå. Arbetet syftar till att klienten ska informeras om möjligheten till överförande i ett tidigt skede av verkställigheten. Målet är att handläggningen av ärendena ska inledas så snart klienten börjar verkställa straffet.

En förstudie om att ta fram ett systemstöd inleddes för att underlätta och effektivisera handläggningen och uppföljningen av överföringsärenden. Samtidigt ser Kriminalvården över processerna för initiering av överföringsärendena. För att säkerställa att klienter som skulle kunna överföras uppmärksammas tidigt i verkställigheten började Kriminalvården ta fram ett digitalt bevakningssystem som kommer driftsättas 2020. Bevakningssystemet ska hanteras av Kriminalvårdens huvudkontor. På så sätt flyttas initieringen av ärenden från lokal nivå till huvudkontoret, vilket förväntas bidra till högre effektivitet. Redan idag gör huvudkontoret veckovisa kontroller av nyttillkomna klienter för att säkerställa att potentiella överföringsärenden inte missas. Detta bedöms ha bidragit till att antalet inkomna ärenden har ökat under 2019.

I väntan på ett systemstöd för hantering av överföringsärendena färdigutvecklades systemet för diarieföring under året för att underlätta möjligheten att följa ett ärende från initiering till faktiskt överförande.

Tidigare riksdagsbehandling

I samband med att riksdagen antog den europeiska verkställighetslagen behandlade utskottet motionsyrkanden om att dels avskaffa lämplighetsbedömningen vid överlämnade, dels avskaffa kravet på samtycke (bet. 2014/15:JuU7 s. 6 f.). Utskottet konstaterade bl.a. att kravet på samtycke hade sin bakgrund i det bakomliggande rambeslutets grundläggande syfte att underlätta den dömdes sociala återanpassning. Utskottet delade i det sammanhanget regeringens uppfattning att ett överflyttande mot den dömda

personens vilja inte kunde förväntas underlätta hans eller hennes sociala återanpassning och att det därför som huvudregel skulle finnas ett krav på samtycke. Samtidigt gjordes dock undantag från kravet på samtycke för vissa fall där den dömda personen hade en stark anknytning till den verkställande staten.

I samma ärende konstaterade utskottet att påföljdssystemen skiljer sig åt i de olika medlemsstaterna och att det därför var nödvändigt att kunna anpassa påföljden med hänsyn till dess längd eller art. Utskottet ställde sig bl.a. därför även bakom förslaget att Kriminalvården bl.a. ska göra en lämplighetsbedömning, där den andra statens avsikt att anpassa påföljden ska beaktas, innan man fattar ett beslut om att översända en dom. Med hänvisning till det anförda avstyrkte utskottet motionsyrkandena. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2014/15:110).

Utskottet behandlade vid beredningen av motioner från den allmänna motionstiden 2017/18 ett motionsyrkande om att utländska medborgare som dömts till fängelsestraff i högre omfattning bör avtjäna straffen i sina hemländer (bet. 2017/18:JuU16 s. 40 f.). Utskottet konstaterade att syftet med att överföra verkställigheten av en frihetsberövande dom främst är att underlätta den dömda personens återanpassning i det land där han eller hon kommer att vistas efter frisläppandet. Vidare anförde utskottet att Kriminalvården hade regeringens uppdrag att effektivisera arbetet med överföringar av fängelsestraff och att utreda skyndsamhetskravet för att förkorta handläggningstiderna. Utskottet konstaterade att frågan som motionärerna tog upp var uppmärksammat och avstyrkte därför motionsyrkandet. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2017/18:184).

Vid beredningen av motioner från den allmänna motionstiden 2018/19 föreslog utskottet ett tillkännagivande om att Kriminalvården ska öka samarbetet med andra länder för att få fler utländska medborgare att avtjäna straffet i hemlandet (bet. 2018/19:JuU13 s. 67 f.). Utskottet anförde att syftet med att överföra verkställigheten av en frihetsberövande dom är främst att underlätta den dömda personens återanpassning i det land där han eller hon kommer att vistas efter frisläppandet. Den som inte bor i Sverige ska därför i första hand avtjäna straffet i hemlandet, även om brottet har begåtts här. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2018/19:192).

I regeringens skrivelse 2019/20:75 (s. 82) anfördes följande om det ovan nämnda tillkännagivandet.

Regeringen har i Kriminalvårdens regleringsbrev för 2020 uppdragit åt myndigheten att redovisa hur man har bidragit till ett effektivt förfarande avseende överförande av straffverkställighet. Regeringen har vidare den 30 januari 2020 beslutat lagrådsremissen En effektivare hantering av ärenden om överförande av straffverkställighet. I lagrådsremissen föreslås bl.a. ett krav på skyndsamt handläggning av denna typ av ärenden, såväl hos Kriminalvården som i de allmänna domstolarna. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2020. Punkten är inte slutbehandlad.

Vid beredningen av motioner från den allmänna motionstiden 2018/19 behandlade utskottet även ett motionsyrkande om att påtagligt öka antalet

överföringar av fångar med utländskt medborgarskap från svenska fängelser till deras respektive hemländer. Utskottet anförde att frågan som motionärerna tog upp var uppmärksammas och såg därför inget skäl att ställa sig bakom det tillkännagivande om uppdrag till Kriminalvården som motionärerna efterfrågade. Utskottet avstyrkte yrkandet och riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2018/19:192).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sin tidigare uppfattning när det gäller utrymmet att göra lämplighetsbedömningar och kravet på samtycke vid överförande av verkställighet. Mot denna bakgrund är utskottet inte berett att ställa sig bakom det förslag till tillkännagivanden – om att straff alltid ska verkställas i den dömda personens hemland och om att kravet på samtycke ska slopas – som yrkas i motion 2019/20:3546 (SD) yrkandena 1 och 2. Utskottet avstyrker därmed motionen.

Vidare konstaterar utskottet att Kriminalvården bl.a. fått i uppdrag att redovisa hur myndigheten har bidragit till ett effektivt förfarande när det gäller överförande av straffverkställighet. Med hänsyn till detta, samt till att det tidigare tillkännagivandet om att Kriminalvården ska öka samarbetet med andra länder för att få fler utländska medborgare att avtjäna straffet i hemlandet inte är slutbehandlat, saknas det enligt utskottets mening anledning för riksdagen att nu ta några sådana initiativ som efterfrågas i motionerna 2019/20:32 (KD) yrkande 1, 2019/20:1644 (M), 2019/20:2729 (KD) yrkande 8 och 2019/20:3062 (M) yrkande 14. Motionerna avstyrks.

Reservationer

1. **Obligatoriskt överförande av straffverkställighet inom EU, punkt 2 (SD)**

av Adam Marttinen (SD), Michael Rubbestad (SD) och Tobias Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2019/20:3546 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Med ökad möjlighet att röra sig mellan medlemsstaterna krävs också ett ansvar för medlemsstaterna att omhänderta de medborgare som döms till straff i andra medlemsstater. Huvudregeln bör vara att en medlemsstat ska överta verkställigheten av frihetsberövande påföljder. I lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen ställs i dag vissa krav för att en svensk dom ska kunna sändas över till en annan medlemsstat. Dessa krav innebär bl.a. att den dömda personen ska befinna sig i den andra medlemsstaten eller i Sverige och att denna persons sociala återanpassning underlättas av att verkställigheten överförs. Vidare ställs krav på att medborgaren är bosatt i den andra medlemsstaten. Lagens nuvarande utformning motsvarar enligt vår mening inte principen om att länder ansvarar för sina egna medborgare och bör således ändras. Det krävs därvid en större revidering för att uppnå principen om att medlemsstater alltid ska ha en skyldighet att omhänderta sina medborgare. Underlaget som ligger till grund för detta ärende omfattar inte vad som krävs för en sådan ändring. Regeringen bör därför snarats tillsätta en ny utredning som tar fram ett förslag som tillgodoser det anförda.

En sådan utredning bör även utreda ett avskaffande av kravet på samtycke vid överförande av verkställighet.

2. Åtgärder för att öka antalet överföringar av straffverkställighet, punkt 3 (M, C, KD, L)

av Ingemar Kihlström (KD), Helena Vilhelmsson (C), Mats Green (M), Johan Hultberg (M), Erik Ottoson (M), Maria Nilsson (L) och Camilla Brodin (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2019/20:32 av Robert Halef (KD) yrkande 1,
2019/20:1644 av Ann-Sofie Lifvenhage (M),
2019/20:2729 av Andreas Carlson m.fl. (KD) yrkande 8 och
2019/20:3062 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 14.

Ställningstagande

Vi anser att utläningar som döms för brott i Sverige som huvudregel ska avtjäna sitt straff i sina hemländer. Sverige bör därför prioritera att skriva avtal med andra länder som tillgodoser detta. Det är nödvändigt bl.a. för att avlasta Kriminalvården kapacitets- och kostnadsmässigt och för att andra länders brottslingar inte bör vara Sveriges ansvar.

Vidare bör Kriminalvården ges i uppdrag att påtagligt öka antalet överföringar av fångar med utländskt medborgarskap i svenska fängelser till sina respektive hemländer. Kriminalvården i Sverige bör i detta sammanhang, i enlighet med riksdagens tidigare tillkännagivande till regeringen, fördjupa samarbetet med kriminalvården i de länder vars medborgare är överrepresenterade i de svenska anstalterna, för att överföring ska bli möjligt i fler fall. Det fördjupade samarbetet kan enligt vår mening med fördel inkluderas i ett uppdrag till Kriminalvården om att påtagligt öka antalet överföringar av utländska fångar.

Särskilt yttrande

En effektivare hantering av ärenden om överförande av straffverkställighet, punkt 1 (V)

Lorena Delgado Varas (V) anför:

Dömda personer ska som huvudregel, i de fall där det är möjligt, avtjäna straff i sina hemländer. I detta fall bedömer jag att den av regeringen föreslagna lagändringen om skyndsam handläggning när det gäller överförande av verkställighet inom EU egentligen är onödig eftersom myndigheterna, tex Kriminalvården, redan i dag arbetar för att effektivisera hanteringen i ärenden om överförande av straffverkställighet. I regleringsbrevet för budgetåren 2018 och 2019 avseende Kriminalvården angavs att myndigheten ska bidra till ett effektivt förfarande avseende överförande av straffverkställighet. Kriminalvården har med anledning av detta inlett ett arbete som syftar till att effektivisera handläggningen av de aktuella ärendena och höja kunskapen inom myndigheten om möjligheten att överföra straffverkställigheter. Med tanke på den mycket ansträngda situationen inom såväl Kriminalvården som Domstolsverket som råder i dagsläget är jag även tveksam till att föra in ett krav på skyndsam handläggning av denna typ av ärenden i lagen. Vidare berör förslaget bara ca 140 fall per år (ca 110 fall av överflyttning från Sverige till annat EU-land), vilket är lite jämfört med antalet dömda totalt. Jag avstår dock från att reservera mig i detta ärende men är tveksam till vilken effekt lagändringen kommer få i praktiken.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2019/20:89 En effektivare hantering av ärenden om överförande av straffverkställighet:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Följdmotionen

2019/20:3546 av Adam Marttinen m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att straffverkställighet ska ske i hemlandet och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att kravet på den dömdes godkännande av överföring av straffverkställighet bör slopas och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2019/20

2019/20:32 av Robert Halef (KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeln bör vara att utländska brottslingar avtjänar sina straff i sina hemländer, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2019/20:1644 av Ann-Sofie Lifvenhage (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att brottslingar som tilldöms fängelsestraff bör avtjäna straffet i sitt hemland och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:2729 av Andreas Carlson m.fl. (KD):

8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att fler borde avtjäna sitt straff i hemlandet och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3062 av Johan Forssell m.fl. (M):

14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ge Kriminalvården i uppdrag att påtagligt öka antalet överföringar av fångar med utländskt medborgarskap från svenska fängelser till deras respektive hemländer och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen
dels att 2 kap. 4–6 §§ och 4 kap. 2–4 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 2 a och 2 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

Kriminalvården prövar om de förutsättningar som gäller enligt lagen är uppfyllda och beslutar om en dom på frihetsberövande påföljd ska sändas över till en annan medlemsstat för att där erkännas och verkställas.

Prövningen ska göras skyndsamt.

5 §¹

Om den dömda befinner sig i Sverige, ska Kriminalvården, innan beslut fattas enligt 4 §, fråga den dömda om hans eller hennes inställning till att domen sänds över till den andra medlemsstaten. Den dömda ska upplysas om innebörden av att ett samtycke lämnas.

Om den dömda befinner sig i den andra medlemsstaten, bör han eller hon om möjligt tillfrågas enligt första stycket. Om den dömdes samtycke krävs enligt 3 §, ska Kriminalvården hos den andra statens behöriga myndighet begära hjälp med att inhämta ett sådant samtycke.

En återkallelse av ett samtycke ska beaktas om den görs innan Kriminalvårdens beslut om att sända över domen har fått laga kraft.

6 §

Kriminalvården ska sända över domen till en behörig myndighet i den andra medlemsstaten. Domen

När ett beslut enligt 4 § har fått laga kraft, ska Kriminalvården sända över domen till en behörig

¹ Ändringen innebär att tredje stycket tas bort.

får inte samtidigt sändas över till mer än en medlemsstat.

myndighet i den andra medlemsstaten. Domen får inte samtidigt sändas över till mer än en medlemsstat.

Domen får sändas över vid en tidigare tidpunkt, om

1. den dömda befinner sig i den andra medlemsstaten och inte har kunnat tillfrågas enligt 5 § andra stycket, eller

2. det annars finns särskilda skäl.

4 kap.

2 §

Kriminalvårdens beslut får överklagas om myndigheten

1. prövat om en dom på frihetsberövande påföljd ska sändas över till en annan medlemsstat för erkännande och verkställighet enligt 2 kap. 4 §,

2. beslutat enligt 2 kap. 8 § att upphäva ett beslut om att sända över en dom till en annan medlemsstat för erkännande och verkställighet enligt 2 kap. 4 §,

3. prövat om medgivande till att en dom på frihetsberövande påföljd sänds över till Sverige enligt 3 kap. 2 § tredje stycket ska lämnas, eller

4. prövat om verkställbarhetsförklaring ska meddelas enligt 3 kap. 9 §.

Ett överklagande ska ske till den tingsrätt inom vars domkrets den kriminalvårdsanstalt, det häkte, det ungdomshem eller den vårdinrättning finns där den dömda var inskriven när det första beslutet fattades i ett ärende enligt denna lag.

Om det inte finns någon behörig domstol enligt andra stycket, ska ett överklagande ske till den tingsrätt där den dömda har sin hemvist. Med den dömdes hemvist förstås den ort där den dömda är folkbokförd.

Om det inte finns någon behörig domstol enligt andra eller tredje stycket, ska Kriminalvårdens beslut överklagas till Stockholms tingsrätt.

1. prövat om en dom på frihetsberövande påföljd ska sändas över till en annan medlemsstat för erkännande och verkställighet enligt 2 kap. 4 §, *om inte något annat framgår av andra stycket,*

Kriminalvårdens beslut enligt 2 kap. 4 § om att en dom ska sändas över till en annan medlemsstat får inte överklagas om den dömda har samtyckt till att domen sänds över.

2 a §

Ett överklagande enligt 2 § första stycket ska göras till den tingsrätt inom vars domkrets den kriminalvårdsanstalt, det häkte, det ungdomshem eller den vårdinrättning finns där den dömda var inskriven när det första beslutet fattades i ett ärende enligt denna lag.

Om det inte finns någon behörig domstol enligt första stycket, ska ett överklagande göras till den tingsrätt inom vars domkrets den dömda har sin hemvist. Med den dömdes hemvist förstås den ort där den dömda är folkbokförd.

Om det inte finns någon behörig domstol enligt första eller andra stycket, ska ett överklagande göras till Stockholms tingsrätt.

2 b §

Den dömda får förklara att han eller hon avstår från att överklaga Kriminalvårdens beslut enligt 2 kap. 4 § om att en dom ska sändas över till en annan medlemsstat eller från att fullfölja ett överklagande av ett sådant beslut. I fråga om en sådan förklaring tillämpas 11 § andra stycket, 12 och 13 §§ strafftidslagen (2018:1251).

3 §

Vid handläggningen i domstol tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden, om inte annat följer av denna lag.

Vid handläggningen i domstol tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden, om inte annat följer av denna lag. *Handläggningen ska ske skyndsamt.*

Om rätten överväger att upphäva den verkställbarhetsförklaring som Kriminalvården meddelat enligt 3 kap. 9 §, ska myndigheten ges tillfälle att yttra sig.

4 §

Bestämmelserna i 2 § *andra–fjärde styckena* om behörig tingsrätt tillämpas även när en ansökan görs om tillstånd enligt 2 kap. 13 § eller när en ny påföljd

Bestämmelserna i 2 a § om behörig tingsrätt tillämpas även när en ansökan görs om tillstånd enligt 2 kap. 13 § eller när en ny påföljd ska bestämmas enligt 3 kap. 12 § första stycket 2.

ska bestämmas enligt 3 kap. 12 §
första stycket 2.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.
2. Har ett beslut om att en dom ska sändas över till en annan medlemsstat meddelats av Kriminalvården före ikraftträdandet, gäller äldre bestämmelser.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott

Härigenom föreskrivs att 27 § lagen (1957:668) om utlämning för brott² ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2020.

² Senaste lydelse av 27 § 2003:1158.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 13 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

13 §

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om tillämpningen av denna lag och tillkännager de internationella överenskommelser som avses i denna lag.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.