



Grönbok om tillnärmning, ömsesidigt erkännande och verkställighet av straffrättsliga påföljder i EU

Justitiedepartementet

2004-08-24

Dokumentbeteckning

KOM(2004)334

Grönbok om tillnärmning, ömsesidigt erkännande och verkställighet av straffrättsliga påföljder i Europeiska unionen

Sammanfattning

1 Förslaget

Med Amsterdamfördraget infördes som ett av Europeiska unionens mål att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Detta skall enligt fördraget uppnås genom polissamarbete, straffrättssamarbete och tillnärmning av straffrättsliga regler. Kommissionens grönbok tar sitt avstamp i skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och ser med detta som utgångspunkt på påföljdssystemen i medlemsstaterna och i vilken mån olikheter mellan dessa utgör ett problem i skapandet av ett sådant område.

Efter ikraftträdandet av Amsterdamfördraget ägnades ett toppmöte i Tammerfors särskilt åt hur EU skulle förverkliga målet om skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Vid detta möte slogs bland annat fast att principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden skall vara en hörnsten i det rättsliga samarbetet inom både civil- och straffrätten. Ömsesidigt erkännande ersätter i viss mån tillnärmning av straffrättsliga regler, men viljan att erkänna avgöranden från andra länder kan antas vara större om avgörandena har tillkommit med stöd av likartade regler.

1.1 Innehåll

Grönboken har fyra kapitel. I det första kapitlet redovisas syftet med grönboken. Det andra kapitlet är en inventering av vilka åtgärder som hittills

vidtagits på EU-nivå. I det tredje kapitlet redovisas nationell lagstiftning i de 15 medlemsstater som utgjorde EU före den senaste utvidgningen, och kapitlet ger även information om internationella överenskommelser på området. I det fjärde kapitlet redovisar kommissionen vad man uppfattar som olösta problem och diskuterar kring behovet av åtgärder på EU-nivå. Man ställer härvid ett antal frågor som man önskar att medlemsstaterna och andra berörda parter skall besvara.

I bilagor till grönboken finns en icke uttömmande genomgång och jämförande analys av medlemsstaternas lagstiftning om verkställighetsmetoder för frihetsstraff, alternativa påföljder samt om verkställighet av straffrättsliga påföljder.

1.1.1 Syftet med grönboken

Kommissionens syfte med grönboken är att analysera om nationella skillnader i fråga om straffrättsliga påföljder är ett hinder för skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa eller ett hinder för det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna.

Samtidigt slår kommissionen fast att man inte har för avsikt att föreslå en likriktning av samtliga straffrättsliga påföljder inom EU, utan snarare vill kartlägga de skillnader i fråga om påföljder som kan få negativa konsekvenser, och de eventuella gränser som måste läggas fast för att ett europeiskt rättsområde skall kunna genomföras.

Med tillnärmning av straffrättsliga påföljder avses i grönboken såväl likriktning av straffrättsliga regler (t.ex. regler om när åtal skall väckas och hur återfall i brott skall beaktas i påföljdsbedömningen) som harmonisering av villkoren för verkställighet (t.ex. minimitid för avtjänande av straff innan villkorlig frigivning kan komma på fråga). Tillnärmning av straffrättsliga påföljder, menar kommissionen, kan tjäna flera syften, bland annat har det ett symboliskt värde i det att medborgarna i medlemsstaterna känner att en gemensam rättvisesyn råder. Det har även den fördelen att gärningsmän inte kan dra fördel av att påföljder skiftar mellan länder. Att i en medlemsstat verkställa beslut om påföljd som fattats i en annan medlemsstat har vidare betydelse för den dömdes möjligheter att återanpassas till samhället.

1.1.2 Åtgärder vidtagna på EU-nivå

I grönboken görs en sammanställning av vilka åtgärder som hittills vidtagits på EU-nivå i fråga om tillnärmning av påföljder och ömsesidigt erkännande och verkställighet av straffrättsliga påföljder i en annan medlemsstat.

Tillnärmning av påföljder

Det konstateras att tillnärmningen av den materiella straffrätten på EU-nivå har varit mycket begränsad. I EU-fördraget föreskrivs att EU skall

förverkliga målet att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, och att detta skall uppnås bland annat genom tillnärmning av straffrättsliga regler. Insatserna skall omfatta gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och olaglig narkotikahandel.

Tillnärmning av påföljder på EU-nivå har hittills endast gällt frihetsstraff. I ett antal rättsakter fastställs miniminivåer för maximistraff när det gäller frihetsstraff, samtidigt som det slås fast att påföljder skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Rådet har även antagit slutsatser om vilken metod som skall användas vid tillnärmning av påföljder.

Tillnärmning av andra påföljder än frihetsstraff förekommer endast sporadiskt inom EU. Tillnärmning av bötesstraff diskuteras för närvarande i samband med förhandlingar i rådet om rambeslutet om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg. I vissa rambeslut föreskrivs möjligheten att besluta om förlust av rättigheter inom ramen för viss verksamhet och även möjligheten till förverkande av hjälpmedel och vinning som härrör från brottsliga handlingar har varit föremål för harmonisering. Det finns inte någon enhetlig definition av alternativa påföljder inom EU. Det som är en alternativ påföljd i en medlemsstat utgör en "huvudpåföljd" i en annan. Alternativa påföljder har inte heller varit föremål för någon EU-harmonisering, och det har inte heller verkställighet av straffrättsliga påföljder varit. När man i grönboken talar om alternativa påföljder avses påföljder som ådöms fysiska personer eller godtas av dem inom ramen för medling eller uppgörelse vid brott och som varken innebär frihetsstraff (eller former av verkställighet av sådana straff), böter, förverkande eller förlust av rättigheter.

Ömsesidigt erkännande och verkställighet av straffrättsliga påföljder i en annan medlemsstat

Det konstateras att det knappast finns någon reglering på EU-nivå av ömsesidigt erkännande av frihetsstraff och verkställigheten av sådana straff i en annan medlemsstat. Det under 2002 antagna rambeslutet om en europeisk arresteringsorder är den första åtgärden på det straffrättsliga området som konkretiserar principen om ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden. Politisk överenskommelse har även nåtts om rambeslut om erkännande av bötesstraff och om erkännande av beslut om förverkande.

1.1.3 Nationell lagstiftning och internationella överenskommelser

I detta avsnitt ges en allmän överblick över skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftningar när det gäller påföljder. Överblicken gäller endast de 15 medlemsstater som EU utgjordes av före den senaste utvidgningen. De 10 länder som blev medlemmar 1 maj 2004 omfattas inte. Avsnittet tar upp principer inom straffrätten, såsom principer på

lagföringsområdet, domstolens bedömningsutrymme, grad av medverkan till brott, grad av fullbordan av brott och försvarande eller förmildrande omständigheter. Vidare ger man en överblick över metoderna för verkställighet av frihetsstraff, tillämpning av bötesstraff och andra straffrättsliga påföljder.

En genomgång görs även av en rad internationella instrument, många antagna inom ramen för Europarådet. Den slutsats kommissionen drar är att endast en av de uppräknade konventionerna har undertecknats och ratificerats av alla medlemsstaterna (Europarådets konvention om överförande av dömda personer av den 21 mars 1983) och att det finns utrymme för förbättringar av de instrument som har antagits.

1.1.4 Olösta problem och behovet av åtgärder på EU-nivå

I avsnitt fyra i grönboken beskriver kommissionen sina visioner för framtiden.

Tillnärmning av frihetsstraff och alternativa påföljder

Kommissionen konstaterar inledningsvis att EU:s åtgärder styrs av principerna om subsidiaritet och proportionalitet. Man kan tänka sig åtgärder för tillnärmning av frihetsstraff och alternativa påföljder på EU-nivå om åtgärden är nödvändig för att säkerställa att politiken på harmoniserade områden är effektiv. Den uppgift kommissionen fått – att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa – kan kräva harmonisering av påföljder, bland annat för att undvika att brottslingar väljer att etablera sig i en medlemsstat där de inte lagförs eller där de får lindrigare straff.

Kommissionen går igenom en lång rad områden varvid man för vissa konstaterar att man har svårt att tänka sig en tillnärmning, av praktiska skäl eller för att man vill invänta resultatet av redan lagda initiativ. Inom följande områden ställer kommissionen sig dock mer positiv till initiativ för tillnärmning inom EU:

Återfall i brott, det vill säga hur tidigare brottslighet i annan medlemsstat skall kunna ligga till grund för en bedömning av om ny brottslighet skall räknas som återfall eller inte. Här säger kommissionen att man som ett minimum skulle kunna tänka sig ett system med specialrecidiv på EU-nivå, som skulle innebära att man i samtliga medlemsstater beaktar straffdomar som har meddelats i övriga medlemsstater vid bedömningen av om återfall i brott föreligger, om de rör vissa typer av brott. Man kan även tänka sig en EU-gemensam metod för hur man beaktar parametrar såsom vilken typ av avgörande det är frågan om i den tidigare domen, vilken typ av påföljd som har beslutats och hur sträng påföljden är, vid bedömningen av om det första avgörandet skall leda till att det andra brottet räknas som ett återfall. Slutligen kan man tänka sig att tillnärma tidsfrister – det vill säga hur gamla brotten får vara, för att ligga till grund för en återfallsbedömning.

När det gäller livstidsstraff så konstateras att tillämpningen ser väldigt olika ut i de medlemsstater som tillämpar det. Ett livstidsstraff i vissa länder kan i praktiken bli kortare än ett tidsbestämt straff i en medlemsstat som inte tillämpar livstidsstraff. Kommissionen kan tänka sig att livstidsstraffet avskaffas eller anpassas på EU-nivå.

För verkställighet av frihetsstraff konstaterar kommissionen kort att stora skillnader mellan medlemsstaterna kan leda till att endast landets egna medborgare kommer i åtnjutande av mer flexibla verkställighetsmetoder.

För tillnärmning av bötesstraff och påföljder för juridiska personer menar kommissionen att det kan vara lämpligt med tillnärmning inom områden där man har en gemensam EU-politik, det vill säga inom harmoniserade EU-områden.

Kommissionen diskuterar också om det är lämpligt att på EU-nivå vidta åtgärder för att främja vissa alternativa påföljder. Detta kan göras genom icke bindande instrument såsom informations- och erfarenhetsutbyte på EU-nivå och riktlinjer för god praxis, eller genom att ange en minimiram för alternativa påföljder. En sådan minimiram skulle i så fall kunna reglera villkor för att komma i fråga för en alternativ påföljd, dess varaktighet, de villkor som skall uppställas för genomförandet, villkoren för kontroll av de alternativa påföljderna och sanktioner om villkoren inte iakttas. Även frågan om hur brottsoffrens intressen skall beaktas skulle kunna ingå. Beträffande medling vill kommissionen undersöka om man på EU-nivå bör göra en tillnärmning av vissa villkor och förfaranden för tillämpning av medling vid brott, för att underlätta erkännande i en annan medlemsstat.

Kommissionen konstaterar att det i detta skede inte är lämpligt att inleda en debatt om en eventuell harmonisering i fråga om verkställighet av påföljder. Ett undantag är villkorlig frigivning. Möjligheten till villkorlig frigivning finns i samtliga medlemsstater, men villkoren varierar avsevärt, vilket kan skapa problem vid överförande av verkställighet. Kommissionen ser det som *nödvändigt* med en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning i fråga om den minimiperiod som skall avtjänas innan villkorlig frigivning kan komma på fråga. Kommissionen menar att en sådan tillnärmning skulle kunna reglera, förutom minimitiden, även kriterier för beviljande av villkorlig frigivning, förfarandet för frigivningen, villkoren för övervakning och prøvotidens varaktighet, påföljder om villkoren inte iakttas, rättssäkerhetsgarantier för de dömda samt tillvaratagande av brottsoffrens intressen.

Erkännande och verkställighet av frihetsstraff och alternativa påföljder utdömda i en annan medlemsstat

Kommissionen konstaterar inledningsvis att två olika intressen måste beaktas vid ömsesidigt erkännande av fängelsedomar – den dömande statens intresse av att den utfärdade domen blir verkställd och den dömdes intresse av att ha en möjlighet att återanpassas i samhället.

Ett flertal aspekter måste beaktas i en eventuell lagstiftning på gemenskapsnivå om ömsesidigt erkännande av frihetsstraff, villkorliga domar, villkorlig frigivning eller alternativa påföljder. Det måste bestämmas vilka personer och vilka typer av beslut som skall omfattas av regleringen, liksom vilken stat (dömande, verkställande eller båda) som skall ha rätt att begära erkännande och verkställighet och vilka vägransgrunder som skall gälla. En annan fråga är den verkställande statens rätt att anpassa påföljden till den påföljd som den egna lagstiftningen föreskriver för ett liknande brott. Kommissionen konstaterar dock att rätten att ändra en påföljd strider mot principen om ömsesidigt erkännande. Den dömdes liksom brottsoffrets deltagande inför verkställigheten är en annan aspekt som tas upp. Slutligen behandlas procedurfrågor såsom tidsfrister och ersättning till den verkställande staten samt behörighetsfördelningen mellan dömande och verkställande stat.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget innehåller inga konkreta lagstiftningsförslag, en redovisning av förslagets effekt på gällande svenska regler kan därför inte göras.

1.3 Budgetära konsekvenser

Förslaget innehåller inga konkreta lagstiftningsförslag, det går därmed inte att dra några slutsatser om budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige har nyligen påbörjat sin analys av de många frågor som kommissionen tar upp i grönboken. Skriftliga synpunkter skall avlämnas till kommissionen i mitten av september i år. En allmän utgångspunkt är att arbetet med att genomföra principen om ömsesidigt erkännande bör fortsätta. Detta kan medföra ett visst behov av fortsatt anpassning av medlemsstaternas lagstiftning. Detta måste dock ske med försiktighet. Stor hänsyn måste tas till utformningen av de nationella straff- och processrättsliga systemen så att systematiken i dessa inte förstörs.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid det expertmöte som kommissionen anordnade i juni 2004 framkom att ett stort antal medlemsstater var negativa till en alltför långtgående tillnärmning av nationell lagstiftning. Flera medlemsstater var av uppfattningen att tillnärmning bara bör ske när det är uppenbart att konstaterade problem i samarbetet mellan länderna kan åtgärdas medelst tillnärmning.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2003/04:FPM121

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen klargjorde vid expertmötet i juni 2004 att man inte har några färdiga förslag att lägga fram som en konsekvens av grönboken. De kommentarer på grönboken som inkommer från medlemsstater och andra intressenter skall utgöra vägledning för hur kommissionen väljer att gå fram med eventuella initiativ. Österrike tar över ordförandeskapet i rådet första halvan av 2006 och de har visat intresse för att under sitt ordförandeskap presentera ett förslag till rambeslut om ömsesidigt erkännande och verkställighet av frihetsstraff, av det land där den dömde är medborgare eller varaktigt bosatt.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

31.1e tillsammans med 31.1c och 31.1a i EU-fördraget.

3.3 Fackuttryck/termer
