

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-10-08

Närvarande: F.d. justitierådet Lennart Hamberg samt justitieråden Kristina Ståhl och Agneta Bäcklund.

Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen

Enligt en lagrådsremiss den 4 september 2014 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag (2014:000) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,
4. lag om ändring i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m.,
5. lag om ändring i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård,
6. lag om ändring i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete,
7. lag om ändring i lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder,

8. lag om ändring i lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Jonas Brunberg och Peter Lindström.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen

1 kap. 3 §

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska lagen inte gälla i förhållande till en medlemsstat som, till följd av ett särskilt beslut, upphör att tillämpa rådets rambeslut 2008/909/RIF. Om lagen på detta sätt upphör att gälla i förhållande till en annan medlemsstat tillämpas i stället i förekommande fall lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom. I lagrådsremissen nämns (s. 43) vissa exempel på när en sådan situation skulle kunna uppstå, t.ex. om en medlemsstats genomförande skulle underkännas av den statens nationella domstol. En reglering av en liknande situation finns i 1 kap. 1 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, där det anges att den lagen inte ska tillämpas i förhållande till en medlemsstat om Europeiska unionen genom ett särskilt beslut har avbrutit tillämpningen av det där aktuella rambeslutet (prop. 2003/04:7 s. 63 ff, 2003/04:Ju8 s. 20 f).

Vilket slags beslut eller därav följande handlande från den andra medlemsstatens sida som ska leda till att den nya lagen inte blir till-

lämplig gentemot det landet framstår enligt Lagrådets mening inte som helt klart. Bestämmelsen skulle, med anknytning till regleringen i lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, kunna utformas enligt följande:

3 § Om Europeiska unionen genom ett särskilt beslut har avbrutit tillämpningen av rambeslutet i förhållande till en medlemsstat, eller om en medlemsstat har upphört att tillämpa rambeslutet eller den nationella lagstiftning som genomför rambeslutet, gäller inte denna lag i förhållande till den staten.

2 kap. 2 §

Enligt andra stycket punkten 2 kan en dom sändas över till en annan medlemsstat för erkännande och verkställighet om den dömde kommer att utvisas till den medlemsstaten. Bestämmelsen bör, i närmare anslutning till artikel 4.1 b i rambeslutet, kunna utformas enligt följande:

2. medborgare i den andra medlemsstaten och efter verkställigheten av påföljden kommer att utvisas dit till följd av ett i domen meddelat beslut om utvisning enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716), eller

2 kap. 3 §

Paragrafens andra stycke punkten 2 bör utformas på liknande sätt som ovan föreslagits beträffande 2 kap. 2 § andra stycket 2.

Paragrafens andra stycke punkten 3 bör lämpligen utformas på motsvarande sätt som punkten 3 i föreslagna 3 kap. 3 §, vilket bättre överensstämmer med rambeslutet (artikel 6.2 c).

3 kap. 1 §

Av bestämmelsen följer att erkännande och verkställighet ska ske om förutsättningarna i 2 och 3 §§ är uppfyllda, förutsatt att annat inte följer av 4 §. Eftersom 4 § modifieras av bestämmelsen i 5 §, och det även i 7 § finns en bestämmelse som innebär att beslut får fattas om att inte medge erkännande och verkställighet, kan det vara lämpligt att bestämmelsen i 1 § justeras så att "inte annat följer av 4 §" ersätts med "inte annat följer av denna lag".

3 kap 2 §

Punkten 2 i paragrafens första stycke kan enligt Lagrådets mening lämpligen formuleras enligt följande:

2. är svensk medborgare och kan till följd av domen komma att avvisas eller utvisas hit efter verkställigheten av påföljden,

Punkten 3 i paragrafens första stycke avser den som är bosatt och har vistats lagligen utan avbrott under minst fem år i Sverige och som "kommer att få behålla" sin uppehållsrätt eller sitt permanenta uppehållstillstånd. Om den dömde kan väntas komma att få behålla uppehållsrätten eller uppehållstillståndet är emellertid vid den prövning som här ska göras en fråga för bedömning i förväg. Bestämmelsen bör lämpligen utformas så att där anges att det "bedöms att han eller hon kommer att få behålla".

3 kap 3 §

I paragrafens andra stycke punkten 2 bör en omformulering göras i enlighet med vad som föreslagits ovan beträffande 3 kap. 2 § första stycket 2.

3 kap 12-14 §§

Bestämmelserna avser anpassning av påföljden i vissa fall då en utländsk dom ska erkännas och verkställas i Sverige. En anpassning ska ske om detta behövs för att den frihetsberövande påföljden i den utländska domen ska kunna verkställas här. Bestämmelserna har sin bakgrund i artikel 8 i rambeslutet, som medger att behörig myndighet i den verkställande staten i viss utsträckning kan anpassa den utdömda påföljdens längd och art om den i dessa avseenden skulle vara oförenlig med den verkställande statens lagstiftning. Även efter en sådan anpassning ska påföljden så nära som möjligt motsvara den påföljd som dömts ut i den utfärdande staten.

En anpassning ska kunna ske genom att Kriminalvården överlämnar åt Åklagarmyndigheten att göra en ansökan hos tingsrätten om att en ny påföljd ska bestämmas. Kriminalvården ska emellertid också, om en anpassning av den utländska påföljden är av enklare slag, själv kunna meddela föreskrifter avseende påföljdens art eller längd. Åtminstone i vissa fall synes detta innebära att Kriminalvården formellt ska besluta om en ny påföljd.

När det gäller påföljdens längd framgår av förslaget till 13 § att Kriminalvården på ett närmast mekaniskt sätt ska kunna anpassa tidsbestämda långa frihetsberövande påföljder till att motsvara de längsta påföljder som kan utdömas enligt svensk rätt. När det gäller en anpassning av påföljdens art nämns som exempel i lagrådsremissen att en i utlandet utdömd påföljd utgör ett fängelsestraff med inslag av åtgärder som inte är aktuella när ett svenskt fängelsestraff verkställs i Sverige (s. 119). En sådan anpassning synes i praktiken närmast avse formerna för verkställigheten av påföljden, och mindre att en ny påföljd bestäms.

I lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder anges, när det gäller överförande av verkställighet av en frihetsberövande påföljd till Sverige, att ansvarig myndighet själv får meddela de närmare föreskrifter som behövs, eller överlämna åt åklagare att göra en framställning hos tingsrätten om att en ny påföljd ska bestämmas (7 kap. 3 §). Här synes således en anpassning kunna ske antingen genom att myndigheten meddelar föreskrifter om verkställigheten, eller genom att tingsrätten meddelar en ny påföljd.

Enligt Lagrådets mening kan det ifrågasättas om det är lämpligt att de i lagrådsremissen föreslagna reglerna utformas så att Kriminalvården inte bara kan meddela föreskrifter som kan behövas för att verkställa den i utlandet utdömda frihetsberövande påföljden, utan också anpassa denna genom att besluta om en ny påföljd. Även om effektivitetsskäl kan tala för att låta en myndighet besluta om enklare anpassningar av utländska påföljder, är det ett betydande steg att låta Kriminalvården fatta beslut om ändringar av den utdömda påföljden. Att ha som skiljelinje om fråga är om enklare anpassningar eller övriga fall kan uppenbarligen också leda till bedömningsproblem, även om det upplysts vid föredragningen att det kan förväntas att Kriminalvården i alla fall där det kan finnas någon tvekan kommer att överlämna anpassningsfrågan till åklagare och tingsrätt.

Lagrådet förordar att de föreslagna reglerna om anpassning av påföljden övervägs ytterligare inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

3 kap. 19 §

I de fall då Åklagarmyndigheten ska göra en ansökan hos tingsrätten om att en ny påföljd ska bestämmas ska enligt paragrafen bl.a. be-

stämmelserna i 24 kap. rättegångsbalken om häktning och anhållande kunna tillämpas. På samma sätt som föreslagits i 3 kap. 15 § andra stycket bör särskilda restriktioner gälla avseende minderåriga, vilket kan anges i ett nytt andra stycke även i den nu aktuella paragrafen.

3 kap. 22 §

Enligt paragrafen ska Kriminalvården kunna besluta om villkorlig frigivning vid en tidigare tidpunkt än vad som förskrivs i brottsbalken. Detta ska gälla om den dömda annars kommer att vara frihetsberövad under en väsentligt längre tid i Sverige än om verkställigheten hade skett i den andra staten. En sådan möjlighet till tidigare frigivning avser att säkerställa att tillämpningen inte kommer i konflikt med Europakonventionen, eller i övrigt framstår som stötande (s. 132). Avsikten är att beslut om tidigare villkorlig frigivning ska tas i samband med att Kriminalvården meddelar straffidsbeslut, och den överklagandeordning som där tillämpas ska också gälla här (s. 194).

Den föreslagna ordningen med att Kriminalvården får besluta om avvikelse från reglerna i brottsbalken om villkorlig frigivning kan komma att aktualiseras i många fall, allt beroende på hur rekvisitet "väsentligt längre tid" kan komma att tolkas. I remissen hänvisas till praxis utvecklad i ett par domar från Europadomstolen samt till ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen. Där anges också att villkorlig frigivning ska ske vid en tidpunkt som innebär att det, med en viss marginal, står klart att verkställigheten inte kommer i konflikt med Europakonventionens regler (s. 194).

Att med ledning av den sparsamma praxis som finns besluta om rätt tidpunkt för villkorlig frigivning i de här aktuella fallen framstår som en vansklig uppgift. Lagrådet vill inte avstyrka att den nu föreslagna be-

stämelsen införs, men anser att lagstiftaren om så sker noga måste följa hur en sådan mekanism fungerar.

De beslut som Kriminalvården ska fatta om den villkorliga frigivningen hör inte till de beslut som kan överklagas enligt föreslagna 4 kap. 2 §. I stället är avsikten att ett överklagande ska kunna ske i samband med att Kriminalvårdens straffidsbeslut överklagas. Ordningen avviker från vad som gäller enligt 26 kap. 6 § jämfört med 38 kap. 14 § brottsbalken, enligt vilka bestämmelser Kriminalvårdens beslut om uppskjuten villkorlig frigivning kan överklagas separat, inte enbart som en del av ett överklagande av straffidsbeslutet. Enligt Lagrådets mening bör övervägas närmare om denna skillnad är sakligt motiverad.

Förslaget till lag om ändring i lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder

Punkterna 3 och 4 i övergångsbestämmelserna ska, såvitt framgår, reglera vissa förhållanden där äldre bestämmelser i 7 kap. lagen även efter ikraftträdandet ska tillämpas i stället för de nya bestämmelserna. En omformulering bör därför ske, exempelvis så att punkterna inleds med orden: "Äldre bestämmelser tillämpas vid handläggningen av ett ärende i förhållande till en medlemsstat...".

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.