



Tillämpningen av EU:s straffrättsliga lagstiftning på frågor som rör frihetsberövande

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande Europeiska kommissionens grönbok Stärkande av det ömsesidiga förtroendet inom det europeiska rättsliga området – en grönbok om tillämpningen av EU:s straffrättsliga lagstiftning på frågor som rör frihetsberövande, KOM(2011) 327.

Syftet med grönboken är att undersöka i vilken grad frågor om frihetsberövande inverkar på det ömsesidiga förtroendet och således generellt på det ömsesidiga erkännandet och rättsliga samarbetet i Europeiska unionen. För att det ömsesidiga erkännandet ska kunna fungera effektivt måste det enligt kommissionen finnas en gemensam grund av förtroende mellan de rättsliga myndigheterna. Medlemsstaterna behöver enligt kommissionen bättre kunskap om varandras straffrättssystem. Grönboken omfattar samspelet mellan förhållandena vid frihetsberövande och instrumenten för ömsesidigt erkännande, såsom den europeiska arresteringsordern, samt frihetsberövande före rättegång, och inleder ett brett offentligt samråd på grundval av tio frågor som ställs i grönboken.

En viktig förutsättning för att instrumenten för ömsesidigt erkännande ska fungera tillfredsställande är att det finns ett ömsesidigt förtroende mellan EU:s medlemsstater i fråga om frihetsberövande. Utskottet välkomnar därför att frågan om hur frihetsberövanden påverkar det ömsesidiga förtroendet nu genomlysas genom ett brett offentligt samråd. Utskottet delar regeringens ståndpunkt i faktapromemoria 2010/11:FPM134 att nya lagstiftningsförslag ska läggas fram först efter ett grundligt förberedelsearbete som bl.a. innefattar kartläggning av behov och utnyttjande av medlemsstaternas sakkunskap. Enligt utskottet är det angeläget att lagstiftningsförslag på EU-nivå läggs fram endast för det fall ett behov av sådan lagstiftning kartlagts.

I ärendet finns en motivreservation (SD).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Grönbokens huvudsakliga innehåll	4
Faktapromemorian	7
Utskottets granskning	8
Reservation	9
Tillämpningen av EU:s straffrättsliga lagstiftning på frågor som rör frihetsberövande – motiveringen (SD)	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Tillämpningen av EU:s straffrättsliga lagstiftning på frågor som rör frihetsberövande

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation (SD) – motiveringen

Stockholm den 27 september 2011

På justitieutskottets vägnar

Morgan Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Ulrika Karlsson i Uppsala (M), Christer Adelsbo (S), Elin Lundgren (S), Johan Pehrson (FP), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Patrick Reslow (M), Maria Ferm (MP), Caroline Szyber (KD), Kent Ekeröth (SD), Carl-Oskar Bohlin (M) och Marianne Berg (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Syftet med grönboken är att undersöka i vilken grad frågor om frihetsberövande inverkar på det ömsesidiga förtroendet och således generellt på det ömsesidiga erkännandet och rättsliga samarbetet i Europeiska unionen. Kommissionen anför att den, även om medlemsstaterna ansvarar för förhållandena vid frihetsberövande och för kriminalvårdssystemet, intresserar sig för denna fråga eftersom principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden är av central betydelse för området med frihet, säkerhet och rättvisa. För att det ömsesidiga erkännandet ska kunna fungera effektivt måste det finnas en gemensam grund av förtroende mellan de rättsliga myndigheterna. Medlemsstaterna behöver enligt kommissionen bättre kunskap om varandras straffrättsystem.

Kammaren har i enlighet med 10 kap. 5 § riksdagsordningen hänvisat Europeiska kommissionens grönbok Stärkande av det ömsesidiga förtroendet inom det europeiska rättsliga området – en grönbok om tillämpningen av EU:s straffrättsliga lagstiftning på frågor som rör frihetsberövande, KOM (2011) 327 till justitieutskottet för granskning och skriftligt utlåtande.

Faktapromemoria 2010/11:FPM134 Grönbok om tillämpningen av EU:s straffrättsliga lagstiftning på frågor som rör frihetsberövande har lämnats till riksdagen och justitieutskottet.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

I grönboken anför kommissionen att rådet i sin resolution från 2009 om en färdplan för att stärka misstänkta eller tilltalade personers processuella rättigheter vid straffrättsliga förfaranden har framhållit att den tid som en person kan vara frihetsberövad innan hans eller hennes fall prövas inför domstol och under domstolsförfarandet varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. Kommissionen anför vidare att rådet påpekat att överdrivet långa perioder av frihetsberövande före rättegången är till skada för den enskilde, kan påverka det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna och inte representerar de värden som Europeiska unionen står för. Rådet uppmanade dessutom kommissionen att lägga fram en grönbok om frihetsberövande före rättegång. Den nu aktuella grönboken – som är en del av paketet om processuella rättigheter – är kommissionens svar på rådets begäran. Grönboken omfattar samspelet mellan förhållandena vid frihetsberövande och instrumenten för ömsesidigt erkännande, såsom den europeiska arresteringsordern, samt frihetsberövande före rättegång, och inleder ett brett offentligt samråd på grundval av tio frågor som ställs i grönboken.

I Stockholmsprogrammet (EU:s arbetsprogram för rättsliga och inrikes frågor under åren 2010–2014) uppmanas kommissionen att reflektera över frihetsberövande och närliggande frågor. Europeiska rådet anför i programmet att det anser att det bör göras en satsning på att stärka det ömsesidiga förtroendet och effektivisera principen om ömsesidigt erkännande i samband med frihetsberövanden. Fortsatta insatser bör göras för att främja utbyte av bästa praxis, och stöd bör ges till genomförandet av de europeiska fängelsereglerna, som godkänts av Europarådet. Frågor som alternativ till fängelsestraff, pilotprojekt som rör frihetsberövanden och bästa praxis för kriminalvårdssystem kan också tas upp i sammanhanget. Kommissionen uppmanas i programmet att fundera vidare på dessa frågor inom ramen för de möjligheter som Lissabonfördraget erbjuder.

Vidare har Europaparlamentet under många år uppmanat kommissionen att vidta åtgärder när det gäller olika frågor på området frihetsberövande. I sin resolution om Stockholmsprogrammet från den 25 november 2009 efterlyser Europaparlamentet utveckling av ett EU-område för straffrättskipning, bl.a. genom miniminormer för förhållandena i fängelser och häkten och gemensamma rättigheter för fångar inom EU.

För att främja det ömsesidiga förtroendet prioriterar kommissionen på det straffrättsliga området att stärka de processuella rättigheterna genom minimiregler för misstänkta eller tilltalade i brottmål. En miniminorm för skydd av individuella rättigheter kommer inte bara att gynna enskilda personer i hela EU utan också att främja det ömsesidiga förtroende som krävs som motvikt till rättsliga samarbetsåtgärder som ökar åklagarnas, domstolarnas och utredarnas befogenheter. I detta syfte har kommissionen utformat ett åtgärdspaket som rör misstänkta och tilltalades processuella rättigheter, som ska bidra till att det nödvändiga ömsesidiga förtroendet mellan rättstillämpare uppnås samtidigt som hänsyn tas till skillnaderna mellan medlemsstaternas rättstraditioner och rättssystem.

Ett antal instrument för ömsesidigt erkännande kan enligt kommissionen komma att beröras av frågan om förhållandena vid frihetsberövande. Det handlar om rådets rambeslut om den europeiska arresteringsordern (2002/584/RIF), överföring av fångar (2008/909/RIF), ömsesidigt erkännande av alternativa påföljder och skyddstillsyn (2008/947/RIF) samt den europeiska övervakningsordern (2009/829/RIF).

Frågor till medlemsstaterna och andra intressenter

Frågor om instrumenten för ömsesidigt erkännande

1) *Före rättegång*: Vilka alternativ till frihetsberövande före rättegång finns det? Fungerar de? Kan alternativ till frihetsberövande före rättegång främjas på EU-nivå? Om ja, hur?

2) *Efter rättegång*: Vilka är de viktigaste alternativen till frihetsberövande (såsom samhällstjänst eller skyddstillsyn) i ert rättssystem? Fungerar de? Kan skyddstillsyn och andra alternativ till frihetsberövande främjas på EU-nivå? Om ja, hur?

3) På vilket sätt tror ni att förhållandena vid frihetsberövande kan inverka på hur den europeiska arresteringsordern fungerar? Vad anser ni när det gäller rambeslutet om överföring av fångar?

Frågor om frihetsberövande före rättegång

4) Det finns en skyldighet att frige misstänkta och tilltalade personer om det inte föreligger tvingande skäl att hålla dem frihetsberövade. Hur tillämpas denna princip i ert rättssystem?

5) Olika praxis i medlemsstaterna när det gäller bestämmelser om a) lagstadgad maximilängd på frihetsberövande före rättegång och b) regelbunden omprövning av frihetsberövande före rättegång kan utgöra ett hinder för det ömsesidiga förtroendet. Vad anser ni om detta? Vilket är det bästa sättet att begränsa frihetsberövandet före rättegång?

6) Domstolar kan utfärda en europeisk arresteringsorder för att säkerställa att en person som ska ställas inför rätta, men som har tillfälligt frigivits och tillåtits återvända till sitt hemland i stället för att frihetsberövas i väntan på rättegång, återvänder. Används denna möjlighet redan av domstolarna, och i så fall hur?

7) Skulle det finnas ett värde i att ha minimiregler på EU-nivå när det gäller den övre tidsgränsen för frihetsberövande före rättegång och den regelbundna omprövningen av sådant frihetsberövande i syfte att stärka det ömsesidiga förtroendet? Om ja, hur skulle detta kunna åstadkommas på bästa sätt? Vilka övriga åtgärder skulle kunna leda till att frihetsberövandet före rättegång begränsas?

Fråga om barn

8) Finns det några särskilda alternativ till frihetsberövande som skulle kunna utvecklas när det gäller barn?

Fråga om övervakning av förhållanden vid frihetsberövande

9) Hur skulle medlemsstaternas övervakning av förhållandena vid frihetsberövande kunna främjas på ett bättre sätt? Hur skulle EU kunna uppmantra fängelseförvaltningar att nätverka och utveckla bästa praxis?

Fråga om normer för frihetsberövande

10) Hur kan man bättre stödja Europarådets och medlemsstaternas arbete för att bra normer för frihetsberövande ska tillämpas?

Faktapromemorian

Faktapromemoria 2010/11:FPM134 Grönbok om tillämpningen av EU:s straffrättsliga lagstiftning på frågor som rör frihetsberövande har lämnats till riksdagen och justitieutskottet. I faktapromemorian anger regeringen sin preliminära ståndpunkt om innehållet i grönboken. Regeringen anför att den välkomnar att kommissionen efterfrågar synpunkter beträffande tillämpningen av EU:s straffrättsliga lagstiftning på frågor som rör frihetsberövande. Regeringen välkomnar särskilt att synpunkter inhämtas inför ett eventuellt förslag till instrument om tillämpning av EU-straffrättslig lagstiftning på häktningsområdet. Det ligger i linje med deltagardemokratin enligt artikel 11 i EU-fördraget (i dess lydelse enligt Lissabonfördraget) och med vad som framgår av Stockholmsprogrammet kapitel 1.2.3 att nya lagstiftningsförslag ska läggas fram först efter ett grundligt förberedelsearbete som bl.a. innefattar kartläggning av behov och utnyttjande av medlemsstaternas sakkunskap. Regeringen välkomnar också ansatsen att ytterligare stärka misstänkta personers processuella rättigheter. Av faktapromemorian framgår att Regeringskansliet förbereder svar på de frågor som ställs i grönboken. Kommissionen har bett att få svaren senast den 30 november 2011.

Utskottets granskning

I detta utlåtande behandlar utskottet kommissionens grönbok Stärkande av det ömsesidiga förtroendet inom det europeiska rättsliga området – en grönbok om tillämpningen av EU:s straffrättsliga lagstiftning på frågor som rör frihetsberövande. Utskottet ser positivt på att kommissionen presenterar en grönbok i ämnet. De frågeställningar som kommissionen presenterar är emellertid i flera avseenden på en sådan detaljnivå att utskottet i detta tidiga skede av processen väljer att kommentera förslaget på ett mer övergripande plan.

Utskottet delar kommissionens bedömning att det måste finnas en gemensam grund av förtroende mellan de rättsliga myndigheterna i medlemsstaterna för att det ömsesidiga erkännandet av rättsliga avgöranden ska kunna fungera effektivt. Medlemsstaterna behöver därför, som kommissionen påpekar i grönboken, bättre kunskap om varandras straffrättssystem. En viktig förutsättning för att instrumenten för ömsesidigt erkännande ska fungera tillfredsställande är att det finns ett ömsesidigt förtroende mellan EU:s medlemsstater i fråga om frihetsberövande. Utskottet välkomnar därför att frågan om hur frihetsberövanden påverkar det ömsesidiga förtroendet nu genomlyses genom ett brett offentligt samråd. Utskottet delar regeringens ståndpunkt i faktapromemorian att nya lagstiftningsförslag ska läggas fram först efter ett grundligt förberedelsearbete som bl.a. innefattar kartläggning av behov och utnyttjande av medlemsstaternas sakkunskap. Enligt utskottet är det angeläget att lagstiftningsförslag på EU-nivå läggs fram endast för det fall ett behov av sådan lagstiftning kartlagts.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Tillämpningen av EU:s straffrättsliga lagstiftning på frågor som rör frihetsberövande – motiveringen (SD)

av Kent Ekeröth (SD).

Ställningstagande

Sverige har i dag sina egna regler för frihetsberövande. Jag anser, på samma sätt som vi ej anser att EU ska lägga sig i svensk lagstiftning, att vi ej heller ska reglera andra länders lagstiftning. Varje land bör få anpassa sina regler efter sin rättskultur och sina ekonomiska medel. En grönbok är emellertid förstadiet till just en utveckling mot att EU lägger sig i svensk lagstiftning och jag delar därför inte utskottets positiva syn på EU:s lagstiftningsiver utan motsätter mig generellt lagar från EU. Därmed delar jag inte heller utskottets positiva inställning till grönboken.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Europeiska kommissionens grönbok Stärkande av det ömsesidiga förtroendet inom det europeiska rättsliga området – en grönbok om tillämpningen av EU:s straffrättsliga lagstiftning på frågor som rör frihetsberövande, KOM (2011) 327.