

Förbättrad hantering av ärenden om överförande av straffverkställighet

Ds 2021:37



Innehåll

1	Promemorians författningsförslag	5
1.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen.....	5
1.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:109) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen	7
2	Överförande av straffverkställighet.....	11
2.1	Samarbetet mellan EU:s medlemsstater	11
2.2	Närmare om regleringen i europeiska verkställighetslagen.....	12
2.3	Vissa statistikuppgifter	14
3	Förbättrad hantering av ärenden om överförande av frihetsberövande påföljder inom EU.....	17
3.1	Tidigare reformer	17
3.2	Behov av fortsatta reformer	18
3.3	Närmare om förutsättningarna för att sända över en dom på frihetsberövande påföljd	20
3.3.1	Nu gällande regelverk.....	20
3.3.2	Närmare om kravet på särskilda skäl vid kortare fängelsestraff.....	21
3.3.3	Närmare om lämplighetskravet	22
3.4	Vissa krav på att sända över en dom bör tas bort.....	23

3.4.1	Allmänna utgångspunkter för att ta bort vissa krav.....	23
3.4.2	Kravet på särskilda skäl vid kortare frihetsberövande påföljder bör tas bort	24
3.4.3	Lämplighetskravet för att sända över en svensk dom på frihetsberövande påföljd bör tas bort	27
3.5	Vissa bestämmelser om handläggningen.....	35
3.5.1	Översändande av domen innan Kriminalvårdens beslut har fått laga kraft	35
3.5.2	Kriminalvårdens samrådsskyldighet	40
4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	45
5	Konsekvenser av förslagen	47
6	Författningskommentar	49
6.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljde inom Europeiska unionen.....	49

Promemorians huvudsakliga innehåll

Dömda personer med en stark anknytning till ett annat land ska i största möjliga utsträckning verkställa svenska domar på frihetsberövande påföljder i det landet. Den dömdes sociala återanpassning sker bäst i det land där han eller hon kommer att vistas efter att ha försatts på fri fot. I de fall det kan konstateras att en straffverkställighet bör överföras till ett annat land, ska handläggningen i Sverige vara snabb och effektiv.

I promemorian föreslås att vissa krav för att sända över en svensk dom på frihetsberövande påföljd till en annan medlemsstat tas bort. Det gäller dels kravet att ett översändande ska, utöver övriga förutsättningar, vara lämpligt, dels kravet att särskilda skäl ska finnas om mindre än sex månader återstår att avtjäna av den frihetsberövande påföljden vid tidpunkten för översändandet. Vidare föreslås i promemorian ytterligare möjligheter att faktiskt sända över domen innan Kriminalvårdens beslut har fått laga kraft.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2022.

1 Promemorians författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 och 6 §§ lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

En dom på frihetsberövande påföljd får sändas över till en annan medlemsstat för att där erkännas och verkställas

1. om den dömden befinner sig i den andra medlemsstaten eller i Sverige,

2. om förutsättningarna i 2 och 3 §§ är uppfyllda,

3. om den dömdes sociala återanpassning underlättas av att verkställigheten överförs dit, *och*

4. om det i övrigt är lämpligt.

Om mindre än sex månader av frihetsberövande återstår att avtjäna vid tidpunkten för översändandet av domen, får den sändas över endast om särskilda skäl talar för att verkställigheten

2. om förutsättningarna i 2 och 3 §§ är uppfyllda, *och*

3. om den dömdes sociala återanpassning underlättas av att verkställigheten överförs dit.

¹ Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

kommer att överföras till den andra medlemsstaten.

6 §²

När ett beslut enligt 4 § har fått laga kraft, ska Kriminalvården sända över domen till en behörig myndighet i den andra medlemsstaten.

Domen får sändas över vid en tidigare tidpunkt, om

1. verkställigheten av den påföljd som avses i domen pågår i Sverige när Kriminalvården meddelar sitt beslut enligt 4 §,

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

2. det *annars* finns särskilda skäl.

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

3. det finns särskilda skäl.

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för beslut om att sända över en dom till en annan medlemsstat som har meddelats av Kriminalvården före ikraftträdandet.

² Senaste lydelse 2020:384.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:109) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 och 8 §§ och 3 kap. 5 § förordningen (2015:109) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Vid Kriminalvårdens prövning av om det finns förutsättningar för att sända över en dom på frihetsberövande påföljd till en annan medlemsstat ska myndigheten samråda med

1. den behöriga myndigheten i den andra staten,

1. den behöriga myndigheten i den andra staten, *om den statens medgivande behövs för att domen ska få sändas över enligt 2 kap. 2 § lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen,*

2. Statens institutionsstyrelse, om påföljden är sluten ungdomsvård, och

3. chefsöverläkaren vid den sjukvårdsinrättning där den dömda är inskriven, om påföljden innebär överlämnande till rättspsykiatrisk vård.

Samråd enligt första stycket 1 behövs inte när domen får sändas över utan den andra statens medgivande.

Kriminalvården får i övrigt samråda med den behöriga myndigheten i den andra staten när det är lämpligt.

När det behövs för prövningen enligt första stycket får Kriminalvården inhämta upplysningar från Migrationsverket, Skatteverket, Polismyndigheten och andra myndigheter än de som anges i första stycket.

Statens institutionsstyrelse, chefsöverläkaren, Migrationsverket, Skatteverket och Polismyndigheten ska lämna de uppgifter som behövs för Kriminalvårdens prövning.

8 §

En dom på frihetsberövande påföljd ska sändas över skriftligen till den behöriga myndigheten i den andra medlemsstaten.

Domen ska åtföljas av ett intyg som är upprättat i enlighet med bilaga I till rådets rambeslut 2008/909/RIF och den dokumentation som upprättats enligt 4 § *tredje* stycket.

Intyget och den dokumentation som avses i 4 § *tredje* stycket ska skrivas på eller översättas till den andra medlemsstatens officiella språk eller ett annat språk som den staten godtar.

Domen ska åtföljas av ett intyg som är upprättat i enlighet med bilaga I till rådets rambeslut 2008/909/RIF och den dokumentation som upprättats enligt 4 § *andra* stycket.

Intyget och den dokumentation som avses i 4 § *andra* stycket ska skrivas på eller översättas till den andra medlemsstatens officiella språk eller ett annat språk som den staten godtar.

3 kap.

5 §

Kriminalvården ska samråda med den behöriga myndigheten i den andra medlemsstaten

1. *innan myndigheten beslutar om den ska medge att en utländsk dom sänds över,*

2. om det kan antas att det saknas förutsättningar för att erkänna och verkställa en utländsk dom, eller

3. om en utländsk dom endast delvis kan erkännas och verkställas i Sverige.

1. om det kan antas att det saknas förutsättningar för att erkänna och verkställa en utländsk dom *enligt 3 kap. 4 § 3, 4, 7 eller 8 lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen,* eller

2. om en utländsk dom endast delvis kan erkännas och verkställas i Sverige.

Kriminalvården får samråda med den behöriga myndigheten i den andra staten innan en begäran enligt 1 § görs.

Kriminalvården får samråda med den behöriga myndigheten i den andra staten innan en begäran enligt 1 § görs *och i övrigt när det är lämpligt.*

Kriminalvården får i de fall som avses i artikel 4.4 rådets rambeslut 2008/ 909/RIF lämna ett yttrande till den behöriga myndigheten i den andra staten.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 december 2022.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för beslut om att sända över en dom till en annan medlemsstat som har meddelats av Kriminalvården före ikraftträdandet.

2 Överförande av straffverkställighet

Överförande av straffverkställighet är ett samarbete mellan stater som förenklat innebär att en dom eller slutligt beslut i brottmål som har meddelats i en stat verkställs i en annan stat.

Det samarbete som rör överförande av frihetsberövande påföljder bygger på grundtanken att den dömda bör verkställa sitt straff i den stat där han eller hon har de bästa förutsättningarna för att återanpassa sig till ett normalt liv när verkställigheten avslutas.

Den svenska lagstiftningen som reglerar frågor om överförande av frihetsberövande påföljder grundar sig huvudsakligen på internationella överenskommelser som har antagits i Europarådet eller Europeiska unionen (EU). Därutöver finns sedan en lång tid tillbaka ett väl fungerande samarbete mellan de nordiska länderna.

I denna promemoria behandlas endast den lagstiftning som grundar sig på samarbetet inom EU.

2.1 Samarbetet mellan EU:s medlemsstater

Samarbetet mellan EU:s medlemsstater om överförande av frihetsberövande påföljder regleras i 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 kompletterats av utevarorambeslutet³

³ Rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 om ändring av rambesluten 2002/584/RIF, 2005/214/RIF, 2006/783/RIF, 2008/909/RIF och 2008/947/RIF och om stärkande av medborgarnas processuella rättigheter och främjande av tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande på ett avgörande när den berörda personen inte var personligen närvarande vid förhandlingen.

som innehåller regler om bl.a. samarbetet kring överförande av frihetsberövande påföljder som har beslutats i den dömdes utemål.

Rambeslutet om verkställighet av frihetsberövande påföljder baserar sig på principen om ömsesidigt erkännande som är en grundläggande princip för det straffrättsliga samarbetet inom EU. Principen innebär att den stat som ska verkställa en annan stats dom eller beslut inte ska ifrågasätta domen eller beslutet eller under vilka förutsättningar domen eller beslutet har meddelats. Principen förutsätter således ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna för varandras straffrättsliga system.

Rambeslutet har genomförts i Sverige genom lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen (europeiska verkställighetslagen) och förordningen (2015:109) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen (europeiska verkställighetsförordningen) vilka trädde i kraft den 1 april 2015.

2.2 Närmare om regleringen i europeiska verkställighetslagen

Hänvisningar i detta avsnitt till olika lagrum avser europeiska verkställighetslagen, om inte annat särskilt anges.

Enligt nämnda 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 påföljder som avses är för svenskt vidkommande fängelse, överlämnande till rättspsykiatrisk vård och sluten ungdomsvård.

För att straffverkställigheten ska kunna överföras från Sverige krävs som huvudregel att den andra medlemsstaten och den dömda samtycker. Vissa viktiga undantag gäller dock enligt 2 kap. 2 och 3 §§, bl.a. om den dömda är medborgare i den andra medlemsstaten och antingen kommer att utvisas till den staten till följd av ett i domen meddelat beslut om utvisning enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) eller är bosatt i den staten. Som grundläggande krav i övrigt gäller att den dömda måste befinna sig i Sverige eller i den andra medlemsstaten, att den dömdes sociala återanpassning underlättas av att verkställigheten överförs samt att det i övrigt är

lämpligt (2 kap. 1 § första stycket). Om mindre än sex månader återstår att avtjäna av frihetsberövandet vid tidpunkten för översändande av domen, får den sändas över endast om särskilda skäl talar för att verkställigheten kommer att överföras till den andra medlemsstaten (2 kap. 1 § andra stycket).

Kriminalvården prövar om förutsättningarna enligt lagen är uppfyllda och beslutar om en dom på frihetsberövande påföljd ska sändas över till en annan medlemsstat (2 kap. 4 §). Om den dömde befinner sig i Sverige ska Kriminalvården fråga den dömde om hans eller hennes inställning till att domen sänds över och upplysa om innebörden av ett lämnat samtycke. I de fall den dömde befinner sig i den andra medlemsstaten bör han eller hon om möjligt tillfrågas. Om den dömdes samtycke krävs, kan Kriminalvården begära hjälp av den andra statens behöriga myndighet med att inhämta ett sådant samtycke (2 kap. 5 §).

När beslutet har fått laga kraft ska Kriminalvården sända över domen till behörig myndighet i den andra staten. Domen får sändas över tidigare om den dömde befinner sig i den andra medlemsstaten eller det annars finns särskilda skäl (2 kap. 6 §). Kriminalvården får upphäva sitt beslut om att sända över domen fram till dess att verkställigheten påbörjas i den andra staten (2 kap. 8 §). Kriminalvården ska genast upphäva nämnda beslut om påföljden har bortfallit enligt svensk lag eller inte längre kan verkställas till följd av ett beslut av en svensk myndighet, även om verkställigheten har påbörjats i den andra staten (2 kap. 9 §).

Om verkställigheten redan pågår i Sverige vid tiden för översändandet får den fortsätta till dess att den dömde transporteras till den andra staten (2 kap. 10 §). Överförande ska ske så snart som möjligt och senast inom trettio dagar efter den andra statens beslut att erkänna domen och verkställa påföljden. Om det finns särskilda skäl får överförandet ske vid en senare tidpunkt (2 kap. 11). Det är Kriminalvården som ser till att den dömde transporteras till den medlemsstat där påföljden ska verkställas (2 kap. 12 §).

När Sverige är verkställande stat, dvs. när en utländsk dom ska erkännas och verkställas i Sverige, tillämpas 3 kap. europeiska verkställighetslagen. I 1–3 §§ finns de grundläggande förutsättningarna för att en dom ska få erkännas och verkställas här. Hinder mot att erkänna och verkställa den utländska domen regleras i 4 och 5 §§. I 6–24 §§ finns regler om förfarandet, anpassning av den

utländska domen, tvångsmedel, transporten av den dömda, den faktiska verkställigheten, upphävande av verkställbarhetsförklaringen och specialitetsprincipen. I den avslutande bestämmelsen, 25 §, informeras om att ett överförande av verkställigheten kan ske i anslutning till ett överlämnande enligt en europeisk eller nordisk arresteringsorder.

I 4 kap. europeiska verkställighetslagen finns bestämmelser om när den dömda har rätt till offentligt biträde (1 §), överklagande av Kriminalvårdens beslut (2), forumregler (2 a och 4 §§) och att den dömda kan avstå från att överklaga Kriminalvårdens beslut (2 b §). Vidare finns regler om att lagen (1996:242) om domstolsärenden ska tillämpas vid domstolens handläggning (3 §), åtalsförbud (5 §) och tillstånd till transport genom Sverige (6 §).

2.3 Vissa statistikuppgifter

En betydande del av de personer som verkställer fängelsestraff i Sverige är medborgare i ett annat land. Den 1 juli 2021 uppgick antalet pågående straffverkställigheter i svenska anstalter till knappt 5 400, varav knappt 1 400 av de dömda saknade svenskt medborgarskap.

Under 2018 och 2019 påbörjade per år ca 3 000 icke svenska medborgare en verkställighet av ett fängelsestraff i Sverige. Den siffran var något lägre för 2020. En femtedel av dessa avtjänade påföljden under häktetiden eller så saknas det i det enskilda fallet en närmare uppgift om den dömdes medborgarskap. Vidare rörde ca hälften av dessa påbörjade verkställigheter medborgare i länder utanför EU eller medborgare i Norden. Återstoden (ca 30 procent) rörde verkställigheter där den dömda var medborgare i en medlemsstat i EU och där straffet inte avtjänades under häktetiden. För dessa straffverkställigheter framgår av tabell 1 den utdömda fängelsestraffen (siffrorna är avrundade).

Tabell 1 Påbörjade fängelsestraff mot EU-medborgare 2018–2020

Utdömt fängelsestraff	2018	2019	2020
Upp till sex månader	610	545	455
Sex till tolv månader	130	140	80
Över tolv månader	155	165	165

Utdömt fängelsestraff	2018	2019	2020
Totalt	895	850	700

Källa: Kriminalvården.

I tabell 2 visas uppgifter om antal inkomna ärenden, beslut om och genomförda överföranden från Sverige till ett annat EU-land (inte Danmark och Finland) samt uppgifter om genomförda ärenden till Sverige från annat EU-land (inte Danmark och Finland) under åren 2018 till 2020. Eftersom ärenden om överföranden ofta sträcker sig över årsskiftet är siffrorna från år till år inte helt jämförbara med varandra.

Tabell 2 Antal ärenden om överförande av straffverkställigheter till en annan EU-stat 2018–2020

	2018	2019	2020
Inkomna ärenden om överförande av en verkställighet till en annan EU-stat	111	142	142
Beslut om överförande av en verkställighet från Sverige till en annan EU-stat	41	55	73
Faktiskt genomförda överföranden av en verkställighet från Sverige till en annan EU-stat	53	45	63
Faktiskt genomförda överföranden av en verkställighet från en annan EU-stat till Sverige	10	8	12

Anm.: Danmark och Finland ingår inte i statistiken.

Källa: Kriminalvården.

3 Förbättrad hantering av ärenden om överförande av frihetsberövande påföljder inom EU

3.1 Tidigare reformer

Europeiska verkställighetslagen har avsevärt förbättrat samarbetet kring överförande av frihetsberövande påföljder mellan Sverige och andra medlemsstater. Antalet ärenden om överföranden till och från Sverige ökade på årsbasis med närmare 50 procent efter det att lagen trädde i kraft (se Ds 2019:9).

Den 1 juli 2020 genomfördes ändringar i lagen för att ytterligare effektivisera handläggningen, främst när det gäller översändande av svenska domar till en annan medlemsstat (prop. 2019/20:89 En effektivare hantering av ärenden om överförande av straffverkställighet). Bakgrunden var att ärendehandläggningen under de år som lagen hade varit i kraft kunde ta lång tid, särskilt om ärendena överklagades till domstol.

Ändringarna innebar att det infördes ett krav på skyndsamhet vid handläggningen hos Kriminalvården och domstolarna. Vidare ändrades bestämmelserna på så sätt att Kriminalvårdens beslut om att sända över domen om den dömda samtycker till detta får laga kraft direkt. Det infördes också en möjlighet för den dömda att förklara sig nöjd med Kriminalvårdens beslut vilket får till följd att beslutet därefter inte får överklagas utan kan verkställas direkt. Reglerna om vid vilken tidpunkt som domen får sändas över till den andra staten flyttades från den europeiska verkställighetsförordningen till den europeiska verkställighetslagen och kompletterades med att domen får sändas över innan beslutet har fått laga kraft, utöver om det finns särskilda skäl, även i de fall den dömda befinner sig i den andra staten

och inte har kunnat tillfrågas om sin inställning till att straffverkställigheten överförs.

Kriminalvården har under senare år också vidtagit åtgärder inom myndigheten för att bidra till ett effektivt förfarande. Ett systemstöd togs fram under 2020 i syfte att tidigt identifiera dömda som kan vara aktuella för ett överförande. Dömda som ska utvisas enligt domen eller med utländsk adress hamnar på en bevakningslista som kontrolleras varje dag. Om han eller hon bedöms kunna överföras, beställs nödvändiga handlingar så att handläggningen kan påbörjas direkt.

3.2 Behov av fortsatta reformer

En stor del av de personer som verkställer ett fängelsestraff i Sverige saknar en närmare anknytning hit. I stället är ett stort antal av de intagna medborgare i ett annat EU-land (se också avsnitt 2.3).

En viss försiktighet bör i och för sig präglade bedömningen av den statistik som redovisas. Beträffande EU-medborgare (medborgare i Danmark och Finland undantagna) kan det trots det konstateras att det för åren 2018–2020 finns en stor diskrepans mellan antalet utdömda fängelsestraff (som inte har avtjänats under häktetiden) och påbörjade ärenden om överförande av straffverkställighet respektive genomförda ärenden. Under exempelvis 2020 utdömdes ca 700 fängelsestraff gentemot EU-medborgare. Under samma år fattades drygt 70 beslut om överföranden till ett annat EU-land och antalet genomförda överföranden uppgick till lite över 60.

Det finns i vissa fall fullt godtagbara förklaringar till denna diskrepans och alla dömda med medborgarskap i en annan medlemsstat behöver inte vara aktuella för ett överförande. Ett skäl kan vara att ett fängelsestraff är så kort att något överförande i det enskilda ärendet inte är meningsfullt. Ett annat kan vara att EU-medborgaren faktiskt har en starkare anknytning till Sverige än den stat i vilken den dömda är medborgare. Skillnaden mellan antalet intagna och antalet överföranden är trots det betydande. Detta talar för att det bör finnas ett utrymme för att öka antalet överföranden.

Utgångspunkten bör vara att när det finns en möjlighet ska dömda avtjäna sina fängelsestraff, eller andra frihetsberövande

påföljder, i den EU-stat till vilken det finns en starkare anknytning. Skälen för detta är flera.

En verkställighet av en frihetsberövande påföljd bör ske i den stat som bäst gynnar den dömdes sociala återanpassning. Finns en starkare anknytning till en annan medlemsstat i EU bör verkställigheten av påföljden ske där, vilket också är syftet med rambeslutet om verkställighet av frihetsberövande påföljder. Dessutom kan en tydlig hållning från Sverige, som innebär att dömda personer utan anknytning hit ska verkställa sina straff i sina hemvistländer, i viss utsträckning minska incitamentet att begå brott i Sverige. Slutligen bör det påpekas att överbeläggningen på svenska anstalter är stor. När en verkställighet av ett fängelsestraff förs över till en annan medlemsstat frigörs en plats för någon annan som ska verkställa sitt fängelsestraff på anstalt i Sverige. Fler överföranden kan i viss mån bidra till en minskad belastning på svenska anstalter.

Den europeiska verkställighetslagen har som nämnts förbättrat förutsättningarna att överföra frihetsberövande påföljder mellan Sverige och andra EU-länder. Ärendehanteringens ytterligare effektiviserats genom de ändringar som gjordes under 2020.

Skäl finns dock att ytterligare se över lagstiftningen i syfte att effektivisera hanteringen och öka antalet överföranden av frihetsberövande påföljder till andra medlemsstater i EU. Med rambeslutet finns ett system på plats i syfte att skapa ett effektivt samarbete mellan medlemsstaterna. Det är därför viktigt att de svenska reglerna är utformade så att rambeslutets möjligheter används fullt ut och att några onödiga hinder inte ställs upp. Kriminalvården har, i dialog med Regeringskansliet, lyft fram flera frågor i linje med detta.

Det finns därför anledning att överväga om de krav som ställs upp i den europeiska verkställighetslagen för att en dom ska få sändas över till en annan medlemsstat är nödvändiga. Detta gäller bl.a. kravet på särskilda skäl vid kortare fängelsestraff och lämplighetskravet i 2 kap. 1 § i nämnda lag (avsnitt 3.3 och 3.4). Vidare finns anledning att se över reglerna om vid vilken tidpunkt en dom ska få sändas över till den andra staten och vilka krav som ska ställas på Kriminalvården att samråda med den andra medlemsstatens behöriga myndigheter (avsnitt 3.5).

3.3 Närmare om förutsättningarna för att sända över en dom på frihetsberövande påföljd

3.3.1 Nu gällande regelverk

För att en dom på frihetsberövande påföljd ska få sändas över till en annan medlemsstat i EU, för att där erkännas och verkställas, ställs vissa krav upp i europeiska verkställighetslagen.

Inledningsvis ska dock artikel 3.4 i rambeslutet om verkställighet av frihetsberövande påföljder nämnas. Enligt den ska rambeslutet inte påverka en medlemsstats skyldighet att följa de grundläggande rättigheter och rättsprinciper som återges i artikel 6 i Fördraget i Europeiska unionen. Den bestämmelsen hänvisar i sin tur till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och – efter Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 – till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). Även om det inte anges uttryckligen i artikel 3.4 ska såväl den utfärdande som den verkställande myndigheten säkerställa att översändandet, erkännandet och verkställigheten av domen inte kommer att äventyra den dömdes grundläggande rättigheter. Att denna skyldighet åvilar dessa myndigheter har EU-domstolen betonat beträffande en motsvarande bestämmelse (artikel 1.3) i rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (se dom Lanigan, C-237/15, EU:C:2015:474, punkt 53). Kriminalvården har alltså en skyldighet att som utfärdande myndighet beakta den dömdes grundläggande rättigheter vid bedömningen av om en dom ska sändas över (se även NJA 2017 s. 300).

I 2 kap. 1–3 §§ europeiska verkställighetslagen anges de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att Kriminalvården ska få besluta om att sända över en svensk dom på frihetsberövande påföljd till en annan medlemsstat.

I 1 § finns vissa grundläggande krav. En dom får sändas över om den dömda befinner sig i Sverige eller i den andra medlemsstaten och den dömdes sociala återanpassning underlättas av att verkställigheten överförs dit. Dessa krav följer av bl.a. artikel 4.1 och artikel 4.2 i rambeslutet.

Ett ytterligare krav i 2 kap. 1 § är att förutsättningarna i 2 och 3 §§ samma kapitel är uppfyllda. Enligt dessa bestämmelser ska den

andra medlemsstaten ha medgett (2 § första stycket) och den dömde ha samtyckt till (3 § första stycket) att domen sänds över. Dessa bestämmelser motsvaras av artikel 4.1 c och artikel 6.1 i rambeslutet. I nämnda paragrafer anges emellertid ett antal undantag från dessa krav vilka samtliga motsvaras av bestämmelser i rambeslutet.

Något medgivande från den andra medlemsstaten eller samtycke från den dömde behövs inte om den dömde är medborgare i den andra staten och antingen är bosatt där eller efter verkställigheten av påföljden kommer att utvisas dit till följd av ett i domen meddelat utvisningsbeslut. Medgivande från den andra medlemsstaten krävs inte heller om den dömde är bosatt och har vistats lagligt utan avbrott under minst fem år i den staten. Detta gäller i förhållande till de stater som på samma sätt som Sverige enligt artikel 4.7 b i rambeslutet anmält till rådets generalsekretariat att ett medgivande till att sända över en dom i dessa fall inte krävs. Slutligen krävs inget samtycke från den dömde om han eller hon har flytt eller på annat sätt återvänt till den andra medlemsstaten på grund av det straffrättsliga förfarandet mot honom eller henne i Sverige eller efter det att domen meddelades.

Som kan konstateras motsvarar villkoren i 2 kap. 1–3 §§ europeiska verkställighetslagen för att sända över en dom rambeslutets reglering. Två viktiga undantag finns emellertid. Kraven i 2 kap. 1 § om att ett översändande ska vara lämpligt och att ett översändande, om mindre än sex månader av frihetsberövandet återstår att avtjäna vid tidpunkten för översändandet, endast får ske om särskilda skäl talar för att verkställigheten kommer att överföras till den andra medlemsstaten saknar motsvarighet i rambeslutet.

3.3.2 Närmare om kravet på särskilda skäl vid kortare fängelsestraff

Kravet i 2 kap. 1 § andra stycket europeiska verkställighetslagen på särskilda skäl vid översändande av en dom i de fall kvarvarande verkställighet av den frihetsberövade påföljden understiger sex månader, saknar alltså motsvarighet i rambeslutet. En möjlighet att beakta längden på den kvarvarande verkställighetstiden finns i rambeslutet, men då som en vägransgrund. Enlig artikel 9.1 h kan den behöriga myndigheten i den verkställande staten vägra att erkänna och verkställa en dom på frihetsberövande påföljd om mindre än sex månader

av påföljden återstår att avtjäna vid den tidpunkt när domen tas emot av den myndigheten.

I motiven till kravet på särskilda skäl (se prop. 2014/15:29 Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen, s. 70) anges att den angivna vägransgrunden i rambeslutet bör ses som ett riktmärke för när kvarvarande strafftid är så kort att det kan ifrågasättas om det sociala rehabiliteringssyftet påkallar att verkställighet sker i en annan stat. Vidare anføres att ett överförande av ett fängelsestraff alltid är förknippat med kostnader och om en kort tid återstår att avtjäna kan det ifrågasättas om det är rimligt att överföra verkställigheten med hänsyn till dessa kostnader. Utgångspunkten bör mot denna bakgrund vara att det inte är meningsfullt att genomföra ett överförande till en annan stat när kortare tid än sex månader återstår att avtjäna. Det framförs dock att det inte går att utesluta att det kan finnas situationer när särskilda skäl talar för att verkställigheten av kortare straff bör överföras. Sådana särskilda skäl kan vara humanitära. Det torde dock främst vara fråga om fall när verkställigheten av ett kortare fängelsestraff ännu inte har påbörjats i Sverige och den dömda återvänt till sitt hemland eller finns i Sverige men inte alls har någon anknytning hit. Genom att i den nya lagstiftningen införa en möjlighet till att överföra kortare straff ansågs samarbetet kunna utvecklas och en större grupp av i Sverige dömda kunna få avtjäna straffen i sina hemländer. Slutligen anges i motiven att den andra medlemsstatens inställning i frågan är avgörande och att samråd alltid bör hållas med den andra medlemsstaten för att utröna om det är meningsfullt att sända över en dom.

3.3.3 Närmare om lämplighetskravet

Kravet i 2 kap. första stycket 4 europeiska verkställighetslagen att en dom får sändas över från Sverige om det bedöms lämpligt har inte heller någon motsvarighet i rambeslutet. I motiven anges som skäl sammanfattningsvis följande (prop. 2014/15:29 s. 70–75 och 175).

Det finns omständigheter som innebär att ett överförande inte lämpligen bör ske eller ens är möjligt även om Kriminalvården anser att mycket talar för ett överförande samt övriga i lagen angivna förutsättningar är uppfyllda. En motsvarande bedömning av om ett

överförande är lämpligt, som i praxis görs vid tillämpningen av den internationella verkställighetslagen, bör därför göras innan Kriminalvården beslutar om att sända över en dom enligt rambeslutet. De omständigheter som ska beaktas kan vara av skiftande karaktär, bl.a. fängelseförhållandena i den andra staten, att den andra staten avser att anpassa påföljden, verkställighetsreglerna i den andra staten och förutsättningarna att, i aktuella fall, få adekvat rättspsykiatrisk vård.

Även andra omständigheter kan aktualiseras i det enskilda fallet. Det kan vara olämpligt att sända över en dom om den dömda är misstänkt för annan brottslighet antingen i Sverige eller i en annan stat som vill ha honom eller henne överlämnad eller utlämnad dit. Ett annat exempel är om den dömda är svensk medborgare, och eventuellt medborgare i en annan stat, och sedan längre tid har haft sitt hemvist i den andra staten men inte samtycker till ett översändande dit. Det svenska medborgarskapet innebär en stark anknytning till Sverige och om den dömda dessutom inte samtycker till att domen sänds över kan det, trots faktorer som hemvist i den andra staten, vid en helhetsbedömning leda till att ett överförande inte anses som lämpligt i det enskilda fallet. Därutöver kan det finnas humanitära skäl mot ett översändande, men även för ett översändande i de fall andra omständigheter pekar på att ett översändande inte är lämpligt.

3.4 Vissa krav på att sända över en dom bör tas bort

3.4.1 Allmänna utgångspunkter för att ta bort vissa krav

Varken europeiska verkställighetslagen eller rambeslutet innebär någon skyldighet för Kriminalvården att sända över en svensk dom på frihetsberövande påföljd för erkännande och verkställighet i en annan medlemsstat. I lagen och i rambeslutet uttrycks det på så sätt att domen *får* sändas över. Rambeslutet ställer upp ett antal förutsättningar som måste vara uppfyllda, bl.a. det grundläggande kravet på att ett överförande av verkställigheten ska gynna den dömdes sociala återanpassning. Behörig myndighet i den utfärdande staten har emellertid alltid en diskretionär rätt att i varje enskilt fall avgöra om ett översändande ska ske, även om samtliga villkor är uppfyllda.

I och med rambeslutet har det införts ett system för att skapa ett effektivt samarbete om att föra över verkställigheten av en frihetsberövande påföljd som har dömts ut i en medlemsstat till en annan medlemsstat till vilken den dömde har en starkare anknytning. Rambeslutet bygger på principen om ömsesidigt erkännande som innebär bl.a. en skyldighet för en medlemsstat att erkänna och verkställa en annan stats dom utan att ifrågasätta domen. Möjligheterna att vägra erkännande och verkställighet är därför begränsade. Samarbetet förutsätter således ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna för varandras rättssystem, bl.a. att de behöriga myndigheterna i varje enskilt fall följer unionsrätten och enskildas grundläggande rättigheter samt att vägransgrunderna tillämpas restriktivt.

De villkor som anges i artikel 4 i rambeslutet och som måste vara uppfyllda för att en dom ska få sändas över ska ses mot bakgrund av dessa allmänna förutsättningar för samarbetet. Även om rambeslutet inte hindrar en medlemsstat från att ställa upp ytterligare villkor kan det ifrågasättas om de tillkommande villkoren i europeiska verkställighetslagen är nödvändiga eller om de till och med motverkar syftet med rambeslutet. Utgångspunkten bör därför vara att i europeiska verkställighetslagen inte ställa upp fler villkor för att få sända över en dom än vad som följer av rambeslutet, om inte starka skäl talar för motsatsen.

3.4.2 Kravet på särskilda skäl vid kortare frihetsberövande påföljder bör tas bort

Förslag: Kravet att en svensk dom på frihetsberövande påföljd får sändas över endast om särskilda skäl talar för att verkställigheten kommer att överföras till den andra medlemsstaten i de fall det återstår mindre än sex månader att avtjäna vid tidpunkten för översändandet ska tas bort.

Skälen för förslaget

Konsekvenser av nuvarande reglering

Möjligheten att överföra en straffverkställighet i de fall mindre än sex månader kvarstår att avtjäna, förutsågs i förarbetena främst

tillämpas på påföljder för vilka verkställigheten inte har påbörjats när Kriminalvården inleder sitt ärende (prop. 2014/15:29 s. 70). En del dömda har återvänt till sina hemländer, medan andra är kvar i Sverige men med en stark anknytning till en annan EU-stat. Omständigheten att en verkställighet inte har påbörjats för dessa kortare fängelsestraff har ansetts utgöra särskilda skäl för att sända över domen till en annan medlemsstat under förutsättning att övriga villkor är uppfyllda.

I de fall en verkställighet pågår, har kravet på särskilda skäl resulterat i en praxis som innebär att Kriminalvården sällan påbörjar ett ärende om att sända över en dom till en annan medlemsstat om mindre än cirka tio månader kvarstår att avtjäna när ärendet inleds. Det huvudsakliga skälet till det är den tid det tar att handlägga ärendet hos Kriminalvården och domstolarna om myndighetens beslut överklagas. Innan det i dessa fall finns ett slutligt ställningstagande från domstol har ofta sexmånadersgränsen passerats. I en sådan situation ska Kriminalvården med hänsyn till förarbetsuttalanden alltid samråda med behörig myndighet i den andra medlemsstaten, vilket drar ut på tiden ytterligare. Därutöver ska myndigheten i domstolsprocessen argumentera för att kravet på särskilda skäl är uppfyllt. För denna uppkomna situation finns inga uttalanden i förarbetena som indikerar när kravet på särskilda skäl kan anses vara uppfyllt eller som ger någon form av vägledning. Det resulterar i att domstolarna ofta kommer fram till att det inte finns särskilda skäl och ett överförande kan såldes inte komma till stånd.

En avsikt med europeiska verkställighetslagen är att göra det möjligt för en större grupp av dömda att få avtjäna sitt straff i hemlandet. Detta gäller även kortare frihetsstraff (se prop. 2014/15:29 s. 70), men framför allt de straff som avser fängelse sex månader eller mer.

Trots att den statistik som redovisas i avsnitt 2.3 bör tolkas försiktigt får det anses vara tveksamt om syftet med den nya lagstiftningen i nu aktuella delar har uppnåtts fullt ut. I och med att Kriminalvården sällan påbörjar ett ärende om mindre än tio månader återstår att avtjäna av den frihetsberövande påföljden, tycks kravet på särskilda skäl ha lett till vissa tröskeleffekter som inte var avsedda. Det kan vidare framstå som motsägelsefullt att om Kriminalvården (och domstolen) anser att övriga krav är uppfyllda, och då särskilt kravet på att ett översändande av domen ska underlätta den dömdes

sociala återanpassning, kan ett översändande ändå nekas på grund av att ett ytterligare krav ställs upp som dessutom inte har stöd i rambeslutet. Resultatet blir – lite tillspetsat – att ett beslut fattas som inte gynnar den dömdes sociala återanpassning.

Är argumenten för ett krav på särskilda skäl fortfarande relevanta?

När rambeslutet genomfördes anfördes ett antal argument för varför ett krav på särskilda skäl bör ställas upp (se avsnitt 3.3.2).

Ett av dessa argument är att vägransgrunden i artikel 9.1 h i rambeslutet ska ses som ett riktmärke för när kvarvarande strafftid är så kort att det kan ifrågasättas om det sociala rehabiliteringssyftet påkallar att verkställighet sker i en annan stat. En dom får endast sändas över om det gynnar den dömdes sociala återanpassning, vilket framgår av 2 kap. 1 § första stycket 3 europeiska verkställighetslagen. Denna förutsättning ska alltid vara uppfylld, oavsett hur lång tid som återstår att avtjäna av den frihetsberövande påföljden. Kravet, som följer av rambeslutet, omhändertas således enligt nämnda bestämmelse och att ytterligare en gång bedöma det sociala rehabiliteringssyftet utifrån kravet på särskilda skäl kan inte motiveras. Är samtliga krav uppfyllda för att sända över domen, inklusive kravet på den dömdes sociala återanpassning, är det i överensstämmelse med rambeslutet även om det rör sig om ett kortare fängelsestraff. Om den andra medlemsstatens behöriga myndighet då väljer att vägra erkännande och verkställighet med stöd av nämnda vägransgrund i rambeslutet är det mer ett uttryck för den statens syn på samarbetet än en felaktig syn från Kriminalvårdens sida om syftet med rambeslutet.

Ett annat argument för ett krav på särskilda skäl är att ett överförande av en frihetsberövande påföljd alltid är förenat med kostnader och om en kort tid återstår kan det ifrågasättas om det är rimligt med hänsyn härtill att överföra verkställigheten. Förvisso är ett överförande förenat med kostnader. Ärendet ska handläggas av Kriminalvården och domstolar om myndighetens beslut överklagas. Kostnader för offentligt biträde kan tillkomma. Därtill ska vissa handlingar översättas och tolkning kan bli aktuellt. Dessutom tillkommer kostnader för transport av den dömda, vilken Kriminalvården ansvarar för. Att beräkna kostnaden för ett ärende är inte helt

enkelt eftersom ärendena kan skilja sig åt väsentligt. När det däremot gäller kostnaden för verkställighet av ett fängelsestraff används ett schablonbelopp om ca 3 400 kronor per vård dygn. Ett överförande av exempelvis ett fängelsestraff om tre månader innebär att medel om ca 300 000 kronor kan omfördelas och användas för en dömd person som ska verkställa sitt straff i Sverige. Denna ”besparing” torde under alla omständigheter överstiga kostnaderna för att hantera det enskilda ärendet om att sända över en dom enligt europeiska verkställighetslagen, utom möjligen i extrema undantagsfall.

Ett överförande innebär även att den andra staten drabbas av kostnader hänförliga till verkställigheten av det svenska utdömda frihetsstraffet. Det följer emellertid av artikel 24 att den staten får bära dessa kostnader på samma sätt som Sverige får bära kostnaderna som uppstår när en utländsk frihetsberövande påföljd överförs hit.

Vägransgrunden i artikel 9.1 h i rambeslutet och kostnadsaspekten bör således inte utgöra några skäl mot att ta bort kravet på särskilda skäl för att få sända över en dom på ett kortare frihetsstraff. Dessutom kan Kriminalvården inom ramen för sin helhetsbedömning alltid beakta samtliga omständigheter, t.ex. om kostnaderna för ett överförande i ett exceptionellt fall skulle bli väldigt höga.

3.4.3 Lämplighetskravet för att sända över en svensk dom på frihetsberövande påföljd bör tas bort

Förslag: Kravet att det i övrigt ska bedömas vara lämpligt för att en svensk dom på frihetsberövande påföljd ska få sändas över till en annan medlemsstat ska tas bort.

Skälen för förslaget

Konsekvenser av lämplighetskravet

Lämplighetskravet i 2 kap. 1 § första stycket 4 europeiska verkställighetslagen innebär att Kriminalvården i varje enskilt fall måste pröva om ett översändande är lämpligt. Detta trots att samtliga villkor enligt rambeslutet är uppfyllda, bl.a. att ett överförande av straffverkställigheten kommer att gynna den dömdes sociala återanpassning.

I förarbetena anges ett flertal omständigheter som kan leda till att ett översändande anses olämpligt. Med andra ord förutsätter ett översändande av domen att den specifika omständigheten inte är för handen. Det kan således lite tillspetsat hävdas att även om övriga förutsättningar är uppfyllda (och i överensstämmelse med rambeslutet) presumeras ett översändande vara olämpligt. Den lagtekniska konstruktionen innebär vidare att det är Kriminalvården som ska visa att ett översändande inte är olämpligt när den dömden påstår motsatsen (jfr NJA 2017 s. 300 p. 29). Om Kriminalvårdens prövning av de specifika omständigheterna leder till att ytterligare information måste inhämtas, bl.a. från den andra medlemsstaten, eller andra handläggningsåtgärder vidtas, riskerar lämplighetskravet vidare att förskjuta tidpunkten för när en dom kan sändas över.

Det kan dock ifrågasättas om de omständigheter som nämns i förarbetena förutsätter ett särskilt lagstadgat lämplighetskrav för att domen ska få sändas över eller om de kan beaktas vid prövningen av andra villkor för översändandet eller efter det att domen har sänts över.

Konflikt med andra nationella regler eller internationella förpliktelser

Det ska inledningsvis betonas att Kriminalvården inte måste utan får sända över en dom, även om ärendet skulle ha initierats av den dömden själv eller den verkställande staten. Redan på den grunden finns ett utrymme att beakta relevanta omständigheter i det enskilda fallet.

Vissa av de omständigheter som nämns i förarbetena till bestämmelsen bör således, om de blir aktuella, kunna beaktas inom ramen för regleringens fakultativa karaktär. Detta gäller särskilt i de fall ett överförande av verkställigheten skulle strida mot svensk grundlag eller Sveriges internationella förpliktelser enligt bl.a. EU-stadgan eller Europakonventionen, t.ex. om fängelseförhållandena i den andra medlemsstaten inte lever upp till de krav som följer av artikel 4 i EU-stadgan (och artikel 3 i Europakonventionen). Det samma gäller om förhållandena i den andra staten är sådana att det skulle finnas hinder mot verkställighet av ett beslut om utvisning eller avvisning enligt utlänningslagen (se prop. 2014/15:29 s. 72).

Om nämnda omständigheter existerar i det enskilda fallet är det mer fråga om att en dom *inte får* sändas över än huruvida ett översändande är lämpligt eller inte. Det ska i sammanhanget noteras att av artikel 3.4 i rambeslutet om verkställighet av frihetsberövande påföljder följer en skyldighet för medlemsstaterna att beakta den enskildes grundläggande rättigheter, oavsett om den staten agerar som utfärdande eller verkställande stat (se även avsnitt 3.3.1).

På samma sätt bör situationer där olika anspråk gentemot den dömde konkurrerar med varandra kunna hanteras, t.ex. om den dömde är misstänkt för annan brottslighet i Sverige eller är föremål för ett överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder eller en ansökan om utlämning. Att ett annat svenskt eller utländskt intresse bör gå före ett överförande av en svensk straffverkställighet kan alltså beaktas inom ramen för regleringens fakultativa karaktär. Ett överlämnande av den dömde enligt europeiska arresteringsorderlagen eller att den dömde utreds för annan brottslighet i Sverige rör mer frågan om att andra intressen väger tyngre och mindre om att ett översändande enligt europeiska verkställighetslagen är olämpligt.

Om det först efter det att domen har sänts över visar sig att någon av dessa omständigheter är för handen, t.ex. att den dömde är föremål för ett överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder, kan Kriminalvården med stöd av 2 kap. 8 § europeiska verkställighetslagen upphäva sitt beslut om att sända över domen.

Humanitära skäl och svenska medborgare

I förarbetena nämns två omständigheter som är kopplade till den dömdes personliga förhållanden och som kan bli aktuella att beakta vid prövningen av om ett översändande av domen är lämpligt. Det rör sig om humanitära skäl (utan att det preciseras närmare) och att den dömde är svensk medborgare och eventuellt medborgare i den medlemsstat i vilken han eller hon har sitt hemvist (se prop. 2014/15:29 s. 71–72 och 175, se även avsnitt 3.3.3). Båda dessa omständigheter är emellertid starkt kopplade till kravet på att ett översändande av en dom ska gynna den dömdes sociala återanpassning och bör således kunna beaktas vid den prövningen.

Beträffande humanitära skäl är det svårt att se en situation i vilken Kriminalvården först konstaterar att ett översändande av domen

gynnar den dömdes sociala återanpassning för att därefter vid sin prövning av lämplighetskravet komma fram till att översändandet är inhumant. En reglering som öppnar upp för en sådan situation kan uppfattas som motsägelsefull. Den omvända situationen är däremot fullt rimlig, dvs. om Kriminalvården anser att ett översändande av domen är inhumant torde den med allra största sannolikhet även anse att översändandet inte gynnar den dömdes sociala återanpassning.

När det sedan gäller medborgarskap krävs – i ett EU-perspektiv – en viss försiktighet i fråga om att ge ett visst (svenskt) medborgarskap en särställning gentemot andra EU-medborgarskap, bl.a. med hänsyn till diskrimineringsförbudet i artikel 18 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (jfr EU-domstolens dom Lopes da Silva Jorge, C-42/11, EU:C:2012:517, punkterna 50–52). Oavsett medborgarskap (i ett EU-land) är det den dömdes sociala återanpassning som ska stå i fokus.

Det kan därför inte anses finnas något behov av ett särskilt lämplighetskrav för att kunna beakta nu nämnda omständigheter.

Anpassning av påföljden och den andra statens verkställighetsregler

En tredje grupp av omständigheter som enligt förarbetena bör beaktas vid prövningen av lämplighetskravet rör den utdömda påföljden eller den tänkta verkställigheten i den andra medlemsstaten (se prop. 2014/15:29 s. 72–75).

En första omständighet som bör beaktas är om den andra staten avser att anpassa påföljden genom att omvandla den på ett sätt som innebär att den enligt svenska mått inte utgör en rimlig reaktion på brottet. Vidare bör, vid överförande av rättspsykiatrisk vård, förutsättningarna för att få adekvat vård bedömas. Vid bedömningen av om ett översändande är lämpligt ska också beaktas om det finns avsevärda skillnader i verkställighetsreglerna som medför att den dömda får avtjäna en avsevärt kortare eller längre tid i den andra staten än om verkställigheten sker i Sverige. Om verkställigheten blir avsevärt längre och ett översändande av domen av det skälet skulle komma i konflikt med rätten till frihet enligt artikel 6 i EU-stadgan (och artikel 5 i Europakonventionen) gäller vad som anges i före-

gående avsnitt om hur Sveriges internationella förpliktelser bör hanteras.

Det bör inledningsvis påpekas att ovan nämnda omständigheter bör beaktas och kan i slutändan medföra att straffverkställigheten inte överförs, t.ex. om bestämmelserna om villkorlig frigivning i den andra medlemsstaten skulle innebära att den dömde kommer att verkställa straffet i anstalt under en avsevärt kortare tid än om verkställigheten sker i Sverige. Det kan däremot ifrågasättas om dessa omständigheter är relevanta att beakta när Kriminalvården beslutar om att sända över den svenska domen eller om de bör beaktas vid en senare tidpunkt.

Kriminalvårdens prövning enligt 2 kap. 1 § europeiska verkställighetslagen avser ett antal villkor som följer av rambeslutet, bl.a. att ett överförande av straffverkställigheten ska gynna den dömdes sociala återanpassning. Rambeslutet förutsätter emellertid inte att den utfärdande myndigheten, innan den beslutar att sända över domen, ska ta ställning till frågor som rör anpassning av den utdömda påföljden eller när den dömde kan komma att villkorligt frigges enligt den verkställande statens lagstiftning. Det enkla skälet till det är att aktuell information ofta inte finns tillgänglig vid tidpunkten för översändandet av domen utan först efter det att domen sänts över, och i många fall efter det att den behöriga myndigheten i den andra medlemsstaten beslutat om att erkänna domen och verkställa den utdömda frihetsberövande påföljden.

En anpassning enligt artikel 8 i rambeslutet av den svenska frihetsberövande påföljden torde tidigast ske i anslutning till den verkställande myndighetens beslut om att erkänna domen och verkställa påföljden. Denna anpassning ska Kriminalvården därefter informeras om (se artikel 21 e). Först då finns det anledning för Kriminalvården att pröva om den beslutade anpassningen kan accepteras eller inte, bl.a. mot bakgrund av om den innebär en rimlig reaktion på brottet (en anpassning får enligt artikel 8.4 i rambeslutet inte leda till en strängare reaktion på brottet). När det särskilt gäller rättspsykiatrisk vård torde en sådan anpassning ofta bli aktuell eftersom påföljdssystemen för lagöverträdare som lider av en allvarlig psykisk störning skiljer sig åt i medlemsstaterna. Efter en anpassning kan Kriminalvården – i samråd med chefsöverläkaren vid den sjukvårdsinrättning där den dömde är inskriven – således bedöma om den dömde kan få adekvat vård och om den anpassade påföljden

utgör en rimlig reaktion på brottet. Några möjligheter för Kriminalvården att före ett översändande av domen göra en närmare bedömning om utfallet av en framtida anpassning torde därför vara mycket begränsat.

Motsvarande resonemang kan anföras när det gäller information kring de verkställighetsregler som gäller i den andra medlemsstaten. Enligt artikel 17.3 första meningen i rambeslutet ska den behöriga myndigheten i den verkställande medlemsstaten på begäran informera den behöriga myndigheten i den utfärdande medlemsstaten, dvs. Kriminalvården, om tillämpliga bestämmelser om förtida eller villkorlig frigivning (se även intyget, ruta j). Med stöd av denna information kan den utfärdande myndigheten återkalla intyget (se artikel 17.3 andra meningen och nedan). Rambeslutets konstruktion går således ut på att domen samt intyget först sänds över till den verkställande staten, med en uttrycklig begäran om information om nu aktuella regler. Därefter kan den utfärdande myndigheten ta ställning till om verkställighetsreglerna i den verkställande medlemsstaten är acceptabla, eller om intyget ska återkallas mot bakgrund av informationen som tagits emot. Tanken är således inte att den utfärdande myndigheten ska göra dessa överväganden innan domen sänds över till den verkställande staten. På motsvarande sätt som ovan beträffande anpassning torde det i dessa fall vara förenat med svårigheter för Kriminalvården att före ett översändande bedöma om den andra statens verkställighetsregler innebär att ett översändande är lämpligt eller inte.

Rambeslutet hindrar förvisso inte Kriminalvården från att samråda med behörig myndighet i den andra medlemsstaten före ett översändande (se artikel 4.3 första meningen). Det samråd som regleras i artikel 4 torde dock (med hänsyn till bestämmelsens placering) främst syfta till att myndigheterna ska rådgöra med varandra i fråga om kravet på social återanpassning eller huruvida kriterierna för ett översändande av en dom enligt artikeln är uppfyllda.

Nu aktuella omständigheter om anpassning och verkställighetsregler har emellertid, som nämnts, i rambeslutet reglerats som omständigheter att informera om och beakta efter det att domen översänds, och som kan leda till att ärendet återkallas (se artikel 13 och 17.3 samt nedan). Vid handläggningen av ett ärende om att sända över en svensk dom på frihetsberövande påföljd enligt europeiska

verkställighetslagen bör samma förfarande användas. Det finns inte några övertygande skäl för att Kriminalvården ska inhämta information eller rådgöra med den andra medlemsstatens behöriga myndigheter före en dom sänds över. Inhämtas informationen på detta stadium kommer den många gånger vara preliminär. Det finns då risk att Kriminalvården, om det visar sig att den preliminära informationen inte helt stämmer överens med informationen som senare lämnas, måste ta ställning till nämnda omständigheter två gånger. Så kan t.ex. bli fallet om påföljden anpassas på ett annat sätt än vad som förutsades. Detta bör av effektivitetsskäl undvikas. Om information inhämtas före översändandet innebär det vidare att tidpunkten för när domen kan sändas över förskjuts, vilket också bör undvikas.

Prövningen av om en anpassning i den andra medlemsstaten eller den statens verkställighetsregler ska hindra att verkställighet sker där bör således göras vid en senare tidpunkt, efter ett översändande av domen.

I vissa fall har Kriminalvården redan kunskap om t.ex. verkställighetsreglerna i den andra medlemsstaten. Även i dessa fall bör dock information efterfrågas i samband med att domen sänds över, dels eftersom andra förutsättningar kan gälla i det aktuella ärendet dels eftersom reglerna kan ha ändrats. Om Kriminalvården i ett enskilt fall med säkerhet vet att ett överförande inte kommer kunna komma till stånd, t.ex. på grund av den andra statens verkställighetsregler, kan myndigheten avstå från att sända över domen. Som nämnts tidigare finns ingen skyldighet för Kriminalvården att sända över en dom även om den dömde begär detta.

Med stöd av 2 kap. 8 § europeiska verkställighetslagen kan Kriminalvården i enlighet med artikel 13 och 17.3 i rambeslutet upphäva sitt beslut om att sända över en dom. Ett upphävande kan ske fram till dess verkställigheten påbörjas i den andra medlemsstaten. I förarbetena till nämnda bestämmelse nämns som skäl för ett upphävande bl.a. att Kriminalvården informeras om att påföljden kommer att anpassas eller att den andra statens verkställighetsregler avviker på ett sätt som myndigheten inte anser är acceptabelt (prop. 2014/15:29 s. 85). Denna bestämmelse gör det således möjligt för Kriminalvården att, efter det att domen har sänts över, beakta omständigheter som nu är aktuella. Av 2 kap. 12 § europeiska verkställighetsförordningen framgår vidare att Kriminalvården ska underrätta den behöriga myndigheten i den andra medlemsstaten om

sitt beslut om upphävande enligt 2 kap. 8 § europeiska verkställighetslagen, även i de fall detta beslut inte har fått laga kraft. Några ytterligare ändringar i dessa bestämmelser behövs inte.

Sammanfattning samt vissa ytterligare skäl för att ta bort lämplighetskravet

Ett borttagande av lämplighetskravet kommer att effektivisera hanteringen av ärenden om överföranden av frihetsberövande påföljder, utan att den dömde går miste om en prövning av nu relevanta omständigheter.

Flertalet av dessa omständigheter, t.ex. att ett översändande står i strid med Sveriges internationella förpliktelser eller vore inhumant, kan beaktas inom ramen för regleringens fakultativa karaktär och genom kravet på social återanpassning i samband med prövningen av om en dom ska sändas över. Övriga omständigheter, såsom att en anpassning av den svenska påföljden eller att den andra statens verkställighetsregler inte kan accepteras, kommer också att kunna beaktas, men då på ett senare stadium.

Borttagande av lämplighetskravet innebär alltså inte någon ändring i sak. Däremot förenklas regleringen och samma omständighet behöver inte prövas gentemot olika villkor i lagen. Vidare undviks en reglering som i viss mån kan uppfattas som motsägelsefull (jfr t.ex. ovan om vad som sägs om humanitära skäl). Borttagandet av lämplighetskravet innebär också en förenkling av förfarandet eftersom vissa omständigheter är svåra att bedöma utifrån vad som är lämpligt eller olämpligt, t.ex. när det gäller Sveriges internationella förpliktelser. Regleringen kommer även stämma bättre överens med de krav som ställs upp i rambeslutet.

En stor vinst med borttagande av lämplighetskravet är också att handläggningen av ett ärende om överförande av frihetsberövande påföljd kan förväntas gå snabbare. Detta gäller främst i förhållande till prövningen av de omständigheter som rör en anpassning av den svenska påföljden och den andra medlemsstatens verkställighetsregler. Eftersom den prövningen förskjuts till en senare tidpunkt och tidsödande samråd undviks, kommer den svenska domen på frihetsberövande påföljd troligen kunna sändas över snabbare. Den andra staten kan därmed påbörja sin prövning tidigare, vilket är särskilt positivt i de fall domen skickas till en medlemsstat som är

känd för att ta lång tid på sig i dessa sammanhang. Här finns således tid att vinna. När besked sedan lämnas från den andra staten om tex. anpassning av påföljden är det ett slutligt besked för Kriminalvården att förhålla sig till, vilket som anförts ovan måste ses som en effektivitetsvinst.

3.5 Vissa bestämmelser om handläggningen

Mot bakgrund av antalet dömda EU-medborgare i Sverige och det faktiska antalet överförda verkställigheter (se avsnitt 3.2) finns det ett fortsatt behov att överväga ändringar i det svenska regelverket. Det gäller bl.a. vilka förutsättningar som ska gälla för att en dom ska få sändas över till en annan medlemsstat (se avsnitt 3.4).

Andra frågor att överväga är vissa delar av Kriminalvårdens handläggning av aktuella ärenden. En sådan fråga är i vilken omfattning Kriminalvården ska kunna sända över en dom innan myndighetens beslut har fått laga kraft (se avsnitt 3.5.2). En annan rör Kriminalvårdens samrådsskyldighet (se avsnitt 3.5.3).

3.5.1 Översändande av domen innan Kriminalvårdens beslut har fått laga kraft

Förslag: En svensk dom på frihetsberövande påföljd ska få sändas över innan Kriminalvårdens beslut om översändande har fått laga kraft, om verkställigheten av den aktuella påföljden pågår i Sverige vid tidpunkten för beslutet.

Skälen för förslaget och bedömningen

Nu gällande regler om tidpunkten för att sända över en dom

Huvudregeln enligt 2 kap. 6 § första stycket europeiska verkställighetslagen innebär att en dom får sändas över till en behörig myndighet i den verkställande staten när Kriminalvårdens beslut enligt 2 kap. 4 § har fått laga kraft.

Om den dömde har samtyckt till att domen sänds över, får myndighetens beslut laga kraft direkt (se 4 kap. 2 § andra stycket

europiska verkställighetslagen). I annat fall löper en överklagandefrist om tre veckor från den dag då den dömda delgavs Kriminalvårdens beslut. Överklagas beslutet får myndighetens beslut laga kraft långt senare.

I 2 kap. 6 § andra stycket europeiska verkställighetslagen anges två undantag från huvudregeln, dvs. när domen får sändas över innan Kriminalvårdens beslut har fått laga kraft.

Den ena undantaget avser de fall när den dömda befinner sig i den andra medlemsstaten och inte har kunnat tillfrågas om sin inställning till ett översändande enligt 2 kap. 5 § andra stycket europeiska verkställighetslagen. Detta undantag infördes i samband med de ändringar som trädde i kraft den 1 juli 2020 (prop. 2019/20:89). Syftet med ändringen var främst att göra det möjligt för Kriminalvården att före laga kraft sända över domen till den andra medlemsstaten och med bistånd från den statens behöriga myndigheter underrätta den dömda om Kriminalvårdens beslut samt se till att han eller hon delgavs beslutet (se prop. 2019/20:89 s. 29–30). Därigenom kunde en överklagandefrist börja löpa samtidigt som den andra medlemsstatens behöriga myndigheter påbörjade sin prövning.

Enligt det andra undantaget får en dom sändas över före laga kraft om det finns särskilda skäl. De två exempel på särskilda skäl som anges i förarbetena är att översändandet ska syfta till att undvika att mindre än sex månader återstår att avtjäna när domen sänds över eller motverka att den andra staten vägrar på grund av preskription (se prop. 2019/20:89 s. 38).

Finns det ytterligare situationer när en dom bör kunna sändas över innan Kriminalvårdens beslut har fått laga kraft?

När Kriminalvården beslutar enligt 2 kap. 4 § europeiska verkställighetslagen att sända över en dom till den andra medlemsstaten förutsätts att den dömda befinner sig i den staten eller i Sverige (se 2 kap. 1 § första stycket 1).

I de fall den dömda finns i *den andra staten* pågår av förklarliga skäl ingen verkställighet i Sverige av den utdömda påföljden. I vissa fall har den dömda kunnat nå och tillfrågats om sin inställning till att domen sänds över (se 2 kap. 5 § andra stycket europeiska verkställighetslagen), medan det i andra fall inte har varit möjligt.

Om den dömde har kunnat nås får det förutsättas att han eller hon, i samband därmed, delgetts information om att förenklad delgivning kommer att användas i den fortsatta handläggningen av ärendet. När Kriminalvården därefter beslutar om att sända över domen kommer beslutet kunna delges. Oavsett om beslutet överklagas eller inte, torde det mycket sällan finnas ett behov av att sända över domen innan myndighetens beslut har fått laga kraft. Då någon verkställighet av påföljden inte pågår, finns inget behov av att sända över domen före Kriminalvårdens beslut får laga kraft för att undvika att sexmånadersgränsen passeras. Det enda skälet till att skicka över en dom före laga kraft i de fall den dömde har kunnat delges myndighetens beslut skulle vara att motverka ett avslag på grund av preskription. Detta är emellertid redan möjligt enligt dagens reglering. Några ytterligare skäl kan inte anses finnas. Om den dömde befinner sig i den andra medlemsstaten finns också skäl för en viss försiktighet. I de fall en dom sänds över före laga kraft, finns det en risk att den behöriga myndigheten hinner besluta om att erkänna den svenska domen och påbörja verkställigheten av den utdömda påföljden innan en överklagandeprocess har avslutats i Sverige. Då är det för sent för Kriminalvården att upphäva sitt beslut enligt 2 kap. 8 § europeiska verkställighetslagen (se även artikel 13 i rambeslutet). Ett sådant scenario skulle innebära att den dömdes rätt till en överprövning undergrävs.

Om den dömde däremot inte har kunnat tillfrågas enligt 2 kap. 5 § europeiska verkställighetslagen finns det redan idag en möjlighet att med stöd av 2 kap. 6 § andra stycket 1 sända över en dom innan Kriminalvårdens beslut har fått laga kraft. Sammanfattningsvis finns det inte behov av några författningsändringar för den situationen att den dömde befinner sig i den andra staten.

I de situationer den dömde finns i *Sverige* kommer han eller hon antingen vara på fri fot eller verkställa den aktuella påföljden. Oavsett om verkställighet pågår eller inte, ska han eller hon enligt 2 kap. 5 § första stycket europeiska verkställighetslagen tillfrågas om sin inställning till att domen sänds över till en annan medlemsstat. Först därefter får Kriminalvården enligt 2 kap. 4 § besluta om att sända över domen. Några undantag är inte möjliga. På samma sätt som ovan får förutsättas att i samband med att den dömde tillfrågas om sin inställning till ett översändande, delges han eller hon information

om att förenklad delgivning kommer att användas i ärendet framöver. Kriminalvårdens beslut kommer alltså att kunna delges.

I de fall den dömden är på fri fot pågår ingen verkställighet i Sverige. Något behov av att sända över domen innan Kriminalvårdens beslut har fått laga kraft för att undvika att mindre än sex månader återstår att avtjäna vid tidpunkten för översändande finns inte. I vissa undantagsfall kan det bli aktuellt att sända över domen tidigare för att undvika ett avslag på grund av preskription. Denna möjlighet finns redan idag. Några ytterligare undantag från huvudregeln att myndighetens beslut ska ha fått laga kraft innan beslutet sänds över kan inte anses finnas.

I de fall verkställigheten av den utdömda påföljden pågår, finns det dock skäl att närmare överväga ytterligare undantag från huvudregeln i 2 kap. 6 § första stycket europeiska verkställighetslagen utöver vad som omfattas av särskilda skäl i punkt 2 i paragrafens andra stycke. Övervägandena nedan avser endast de fall när den dömden inte samtycker till att domen sänds över eftersom ett samtycke innebär att Kriminalvårdens beslut får laga kraft direkt.

När Kriminalvården fattar sitt beslut anser den att det finns skäl att sända över domen, bl.a. att en verkställighet i den andra medlemsstaten underlättar den dömdes sociala återanpassning. Eftersom verkställighet pågår bör utgångspunkten vara att komma till ett snabbt avslut i ärendet, oavsett utgång. Även den dömden får anses gynnas av ett så snabbt besked som möjligt.

Dagens reglering innebär att handläggningen sker steg för steg. Efter det att Kriminalvården har beslutat om att sända över domen, inväntar myndigheten beslutets laga kraft. Överklagas beslutet kan det ta några månader innan det finns ett lagakraftvunnet beslut. Därefter sänds domen över och prövningen i fråga om den svenska domen ska erkännas och påföljden verkställas påbörjas i den andra medlemsstaten. Den prövningen kan ta upp till tre månader (se artikel 12.2), ibland längre. Därefter ska den dömden inom en månad transporteras till den andra staten. Sammantaget kan det gå cirka sex månader eller mer från det att Kriminalvården fattat sitt beslut till dess att den dömden påbörjar verkställigheten i den andra medlemsstaten.

Mot bakgrund av den tid det kan ta och den fördel det innebär för den dömdes sociala återanpassning att verkställa sitt straff så långt som möjligt i den andra medlemsstaten, bör det vara möjligt

att sända över domen innan Kriminalvårdens beslut har fått laga kraft även i dessa fall.

Hur bör regleringen utformas?

Syftet med en ny reglering är att påskynda handläggningen av ärendet genom att se till att processen i den andra medlemsstaten i fråga om att erkänna och verkställa en svensk dom på frihetsberövande påföljd påbörjas även om Kriminalvårdens beslut inte har fått laga kraft. Detta för att påskynda processen i sin helhet.

Ett sätt att åstadkomma detta är att ändra på huvudregeln i 2 kap. 6 § första stycket europeiska verkställighetslagen, dvs. huvudregeln blir att Kriminalvården ska sända över sitt beslut utan att invänta laga kraft. Denna lösning bör dock undvikas. Som konstateras ovan finns sällan skäl att sända över en dom innan myndighetens beslut har fått laga kraft, utöver den möjlighet som redan finns idag (2 kap. 6 § andra stycket), när den dömde finns i den andra medlemsstaten eller när han eller hon finns i Sverige, men är på fri fot. En ändrad huvudregel skulle, bl.a. för att undvika att en verkställighet påbörjas i den andra medlemsstaten innan en överklagandeprocess är avslutad i Sverige, behöva kompletteras med flera undantag. Mot denna bakgrund är det svårt att se några direkta fördelar med att ändra på den idag gällande huvudregeln. I stället bör huvudregeln om laga kraft fortsätta att gälla, men undantagen bör utvidgas.

Det bör därför i 2 kap. 6 § andra stycket läggas till en punkt som anger att om verkställigheten pågår beträffande den påföljd som avses i domen, när Kriminalvården meddelar sitt beslut, får domen sändas över efter det att myndigheten har fattat sitt beslut. Bestämmelsen begränsas till de fall då verkställigheten pågår. Begreppet ”får” ger Kriminalvården en möjlighet – men skapar inte någon skyldighet – att sända över domen före laga kraft. Myndigheten kan således själv avgöra när i tiden ett översändande bör göras. Det kan vara direkt efter det att myndigheten fattat sitt beslut eller lite senare, t.ex. när tingsrätten meddelat sitt beslut. En annan aspekt att också ta hänsyn till är Kriminalvårdens kännedom om hur lång handläggningstiden är i andra medlemsstater. Den nya undantagsregeln bör i större utsträckning kunna användas gentemot en stat som mer eller mindre utan undantag använder sig av de 90 dagar som föreskrivs i artikel

12.2 i rambeslutet än de stater som har mycket korta handläggningstider.

I undantagsfall kan det inträffa att en medlemsstat hinner besluta om att erkänna och verkställa den svenska domen på en frihetsberövande påföljd innan Kriminalvårdens beslut har fått laga kraft. För det fall myndighetens beslut står sig i högre instans får laga kraft inväntas. I artikel 15.1 i rambeslutet anges att den dömde ska transporteras till den verkställande medlemsstaten 30 dagar efter det att den staten beslutat om att erkänna domen och verkställa påföljden. För det fall laga kraft inväntas får Kriminalvården upplysa behörig myndighet i den andra medlemsstaten om detta (jfr artikel 15.2). Om det däremot visar sig att Kriminalvårdens beslut upphävs av domstol får myndigheten helt enkelt informera den andra statens behöriga myndigheter om detta (se artikel 20.1). Ärendet avslutas därefter. Att återkalla ett ärende efter det att en dom sänts över är något som uttryckligen är möjligt enligt artikel 13 i rambeslutet. Inget sägs i denna bestämmelse om att återkallelse endast får ske i vissa fall. Det får således anses följa av regleringens fakultativa karaktär att en utfärdande myndighet själv få avgöra när en återkallelse ska göras.

3.5.2 Kriminalvårdens samrådsskyldighet

Bedömning: Kriminalvårdens samrådsskyldighet bör överensstämma med den skyldighet att samråda som följer av rambeslutet om verkställighet av frihetsberövande påföljder.

Skälen för bedömningen

Bestämmelser om samråd i rambeslutet om verkställighet av frihetsberövande påföljder

Rambeslutet om verkställighet av frihetsberövande påföljder syftar till att utveckla samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller överförande av verkställigheten av frihetsberövande påföljder. För att ett sådant samarbete ska kunna utvecklas, förutsätts att berörda myndigheter samråder med varandra i olika situationer för att uppnå

bästa resultat. I vissa fall föreskriver rambeslutet en obligatorisk skyldighet att samråda, medan i andra fall får ett samråd ske.

När en medlemsstat agerar som utfärdande stat ska enligt artikel 4.3 i rambeslutet behörig myndighet i den staten samråda med motsvarande myndighet i den verkställande staten om en dom ska sändas över med stöd av artikel 4.1 c. Det avser de fall ett medgivande till ett översändande behövs från behörig myndighet i den verkställande staten. Behörig myndighet i den utfärdande staten får i övriga fall samråda med motsvarande myndighet i den verkställande staten innan den sänder över en dom, vilket framgår av artikel 4.2 och 4.3, bl.a. för att förvissa sig om att ett överförande av verkställigheten underlättar den dömdes sociala återanpassning.

I de fall en medlemsstat agerar som verkställande stat ska samråd ske enligt artikel 9.3 i rambeslutet när behörig myndighet i den staten avser att vägra erkännande och verkställighet med stöd av vissa avslagsgrunder i artikel 9.1. Det rör sig bl.a. om när intyget brister i väsentliga avseenden, kriterierna i artikel 4.1 inte är uppfyllda och en verkställighet av påföljden skulle strida mot förbudet mot dubbelbestraffning (artikel 9.1 a, b och c). Samråd ska också ske om vägran övervägs med hänsyn till att det rör sig om en utevarodom, en påföljd som innebär psykiatrisk vård eller hälso- och sjukvård och där det inte är möjligt att anpassa påföljden samt gärningar som begåtts på den verkställande statens territorium (artikel 9.1 i, k och l). Om den behöriga myndigheten i den verkställande staten överväger att delvis erkänna domen och verkställa påföljden, i stället för att helt vägra erkännande och verkställighet, får myndigheten samråda med behörig myndighet i den utfärdande staten (artikel 10.1).

I övrigt föreskrivs inga uttryckliga regler om samråd i rambeslutet även om artikel 15.2, som anger att behöriga myndigheter i de båda staterna ska komma överens om när den dömda ska transporteras, kan ses som en form av samråd.

Bestämmelser om samråd i det svenska regelverket

Regler om samråd med behörig myndighet i den andra medlemsstaten finns i förordningen (2015:109) om erkännande och

verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen (europeiska verkställighetsförordningen).

När Sverige är utfärdande stat anges i 2 kap. 3 § första stycket 1 europeiska verkställighetsförordningen att vid Kriminalvårdens prövning av om det finns förutsättningar för att sända över en dom på frihetsberövande påföljd till en annan medlemsstat, ska myndigheten samråda med den behöriga myndigheten i den andra staten. I andra stycket undantas från samrådsskyldigheten de fall när en dom får sändas över utan den andra statens medgivande. I vilka fall ett sådant medgivande inte behövs framgår av 2 kap. 2 § andra och tredje stycket europeiska verkställighetslagen.

I förarbetena till vissa bestämmelser i europeiska verkställighetslagen anges att samråd bör ske i de fall Sverige är utfärdande stat. Det rör sig om situationer då Kriminalvården vill sända över en dom med stöd av 2 kap. 1 § andra stycket nämnda lag, dvs. om mindre än sex månader återstår att avtjäna vid tidpunkten för översändandet (se prop. 2014/15:29 s. 70 och 176). Detsamma anges när en dom med stöd av 2 kap. 2 § andra stycket 3 och tredje stycket ska sändas över till en medlemsstat i vilken den dömda är bosatt och har vistats lagligt utan avbrott under minst fem år (se prop. 2014/15:29 s. 177).

När Sverige är verkställande stat regleras samrådet med den behöriga myndigheten i den utfärdande staten i 3 kap. 5 och 6 §§ europeiska verkställighetsförordningen. I tre situationer är samrådet obligatoriskt (5 § första stycket). Den första avser de fall då Kriminalvården ska ta ställning till om myndigheten ska medge att en utländsk dom ska få sändas över. Vilka fall som avses framgår av 3 kap. 2 § första och andra styckena europeiska verkställighetslagen som i sin tur motsvaras av rambeslutets reglering om när en dom kan sändas över med eller utan medgivande av den verkställande staten. Den andra situationen rör de fall då Kriminalvården avser att vägra erkännande och verkställighet och den tredje när en dom endast delvis kan erkännas och verkställas i Sverige. Därutöver får Kriminalvården enligt 3 kap. 5 § andra stycket europeiska verkställighetsförordningen samråda med behörig myndighet i den utfärdande staten innan Kriminalvården med stöd av 3 kap. 1 § samma förordning begär att en dom sänds över till Sverige för verkställighet här. I 3 kap. 6 § europeiska verkställighetsförordningen finns en generell bestämmelse som innebär att Kriminalvården får samråda med behörig myndighet i den utfärdande staten i frågor som rör överförande och

transport av den dömda. Det kan även anges att enligt 3 kap. 5 § tredje stycket samma förordning kan Kriminalvården lämna ett yttrande enligt artikel 4.4 i rambeslutet när myndigheten anser att ett överförande till Sverige inte gagnar den dömdes sociala återanpassning. Ett sådant yttrande måste inte leda till ett samråd enligt rambeslutet, men kan göra det.

Kriminalvårdens samrådsskyldighet bör anpassas till rambeslutets regler

Kriminalvårdens samrådsskyldighet dels enligt europeiska verkställighetsförordningen, dels som ett resultat av vissa förarbetsuttalanden går klart längre än vad som följer av rambeslutets reglering.

Vid en första anblick kan tyckas att samråd alltid är bra. Samråd riskerar dock också att leda till att ärendets handläggning drar ut på tiden. Detta torde särskilt vara fallet om samrådet måste formaliseras på grund av språkföribistring som leder till att dokument måste översättas eller krav som den andra statens behöriga myndigheter ställer upp. Rambeslutets reglering om ett obligatoriskt samråd utgör en avvägning mellan behovet av en dialog mellan berörda myndigheter för att i det enskilda fallet nå en samsyn eller i vart fall förstå varandra ställningstaganden och att skapa ett smidigt och effektivt förfarande. En längre gående samrådsskyldighet för t.ex. Kriminalvården kan därför ifrågasättas. Kriminalvården har också – i sin dialog med Regeringskansliet – pekat på att viss samrådsskyldighet kan leda till onödiga tidsutdräkt, särskilt i de fall verkställigheten av den utdömda påföljden pågår i Sverige och det rör sig om förhållandevis korta fängelsestraff.

Kriminalvårdens samrådsskyldighet med den behöriga myndigheten i den andra medlemsstaten bör dels regleras uteslutande i europeiska verkställighetsförordningen, dels inte gå längre än vad som följer av rambeslutet. Det ska emellertid påpekas att även om någon obligatorisk samrådsskyldighet inte föreskrivs, får Kriminalvården vid behov samråda med behörig myndighet i den andra medlemsstaten.

När Sverige agerar som utfärdande stat bör det vara obligatoriskt att samråda med den andra staten endast i de fall som följer av artikel 4.3 i rambeslutet, dvs. när det krävs ett medgivande från den

verkställande statens behöriga myndighet för att domen ska få sändas över. Någon samrådsskyldighet när mindre än sex månader återstår att avtjäna vid översändandet av domen bör inte krävas. Ett sådant krav följer inte heller av rambeslutet. Inte heller bör det krävas ett samråd i de fall en dom ska sändas över till en stat med stöd av 2 kap. 2 § andra stycket 3 och tredje stycket europeiska verkställighetslagen. I dessa fall har den andra staten redan medgett att domen kan sändas över utan ett medgivande i det enskilda fallet. En skyldighet att alltid samråda i dessa fall blir kontraproduktivt.

Motsvarande bör gälla när Sverige är verkställande stat. Kriminalvårdens skyldighet att samråda bör därför begränsas till de situationer där rambeslutet kräver det, dvs. när myndigheten avser att vägra erkännande och verkställighet med stöd av vissa – men inte alla – vägransgrunder (jfr artikel 9.3 i rambeslutet). När det sedan gäller samrådsskyldigheten i 3 kap. 5 § första stycket 1 europeiska verkställighetsförordningen fyller den ingen egentlig funktion eftersom det är den utfärdande statens skyldighet att enligt artikel 4.3 i rambeslutet inleda ett samråd i aktuella fall (jfr 2 kap. 3 § första stycket 1 och andra stycket samma förordning). Inte heller bör Kriminalvården i samtliga fall behöva samråda om myndigheten avser att delvis erkänna och verkställa den utländska domen. Det räcker att myndigheten har en möjlighet att göra det (jfr artikel 10.1 i rambeslutet).

De ändringar som behövs kan göras i förordning.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft den 1 december 2022.

De nya reglerna ska inte tillämpas i ärenden Kriminalvården meddelat beslut i före ikraftträdandet.

Skälen för förslagen: De ändringar som föreslås bör träda i kraft så snart som möjligt. Det bör kunna ske den 1 december 2022.

Eftersom ett antal förutsättningar för att sända över en dom tas bort, bör de äldre bestämmelserna tillämpas på sådana ärenden där Kriminalvården meddelat beslut om översändande innan den nya lagen trätt i kraft. Det innebär bl.a. att vid ett överklagande av Kriminalvårdens beslut ska de tidigare villkoren för att sända över en dom beaktas.

5 Konsekvenser av förslagen

Bedömning: De föreslagna ändringarna bör kunna hanteras inom ramen för befintliga budgetramar hos Kriminalvården.
Förslagen förväntas ha positiva effekter på den enskilde.

Skälen för bedömningen: De föreslagna ändringarna kommer inte att medföra några nya arbetsuppgifter för Kriminalvården. De ändrade förutsättningarna för översändande av en svensk dom på frihetsberövande påföljd samt ändrade handläggningsregler innebär att fler utdömda påföljder kan verkställas i en annan medlemsstat och att hanteringen påskyndas. Fler ärenden och faktiska överföranden kommer i viss mån öka kostnaderna för Kriminalvården, bl.a. vad gäller kostnader för den egna hanteringen i form av t.ex. personal.

Samtidigt bör de föreslagna ändringarna leda till ett något enklare förfarande. Vidare har ett flertal överföranden andra positiva effekter beträffande myndighetens kostnader. För varje dömd person som överförs till en annan medlemsstat för att verkställa en svensk dom på frihetsberövande påföljd frigörs medel för någon annan som ska verkställa fängelsestraffet i Sverige. Varje genomfört överförande av en straffverkställighet minskar också behovet av nya anstaltsplatser.

Sammanfattningsvis är bedömningen att de föreslagna ändringarna bör kunna hanteras inom ramen för befintliga budgetramar hos Kriminalvården.

Förslagen förväntas skapa bättre förutsättningar för en effektivare hantering av aktuella överförandeärenden, vilket torde leda till positiva effekter på den enskilde.

6 Författningskommentar

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

2 kap.

1 §

En dom på frihetsberövande påföljd får sändas över till en annan medlemsstat för att där erkännas och verkställas

1. om den dömda befinner sig i den andra medlemsstaten eller i Sverige,
2. om förutsättningarna i 2 och 3 §§ är uppfyllda, *och*
3. om den dömdes sociala återanpassning underlättas av att verkställigheten överförs dit.

Paragrafen innehåller de grundläggande förutsättningarna för att en dom på frihetsberövande påföljd ska få sändas över till en annan medlemsstat för att erkännas och verkställas där. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.

De hittillsvarande kraven enligt *första stycket 4* och *andra stycket* för att sända över en dom tas bort.

Det behöver alltså inte längre göras en särskild lämplighetsbedömning. De omständigheter som lämplighetskravet tar sikte på kommer att kunna beaktas genom regleringens fakultativa karaktär, dvs. att en dom *får* sändas över, eller kravet på social återanpassning. Omständigheter som främst kommer att aktualiseras efter det att domen har sänts över, t.ex. att påföljden har anpassats, kan beaktas genom den möjlighet Kriminalvården har enligt 2 kap. 8 § europeiska verkställighetslagen att upphäva sitt eget beslut om att sända över domen.

Vidare krävs det inte längre att det finns särskilda skäl för att domen ska få sändas över om mindre än sex månader av frihets-

berövandet återstår att avtjäna vid tidpunkten för översändandet av domen.

6 §

När ett beslut enligt 4 § har fått laga kraft, ska Kriminalvården sända över domen till en behörig myndighet i den andra medlemsstaten.

Domen får sändas över vid en tidigare tidpunkt, om

1. *verkställigheten av den påföljd som avses i domen pågår i Sverige när Kriminalvården meddelar sitt beslut enligt 4 §,*

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

3. det finns särskilda skäl.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att sända över en dom till behörig myndighet i en annan medlemsstat för erkännande och verkställighet. Övervägandena finns i avsnitt 3.5.2.

I det *andra stycket* införs i en ny *punkt 1* ytterligare ett undantag från huvudregeln enligt paragrafens första stycke om att en dom får sändas över först efter det att Kriminalvårdens beslut enligt 4 § har fått laga kraft. Ett beslut får enligt den nya punkten sändas över före laga kraft om verkställigheten pågår i Sverige när myndigheten meddelar sitt beslut. Det förutsätts att den verkställighet som pågår avser den dom som ska sändas över. Det får således inte vara fråga om någon annan verkställighet. En möjlighet att sända över domen gäller oavsett hur lång tid som återstår att avtjäna vid tidpunkten för översändandet. Syftet är att påskynda handläggningen av ärendet, särskilt i de fall Kriminalvården av erfarenhet vet att den andra medlemsstatens behöriga myndighet tar lång tid på sig innan ett beslut meddelas i fråga om att erkänna och verkställa en svensk dom på frihetsberövande påföljd. Kriminalvården avgör själv tidpunkten för översändandet. Det kan ske i direkt anslutning till myndighetens beslut, t.ex. för att undvika att mindre än sex månader återstår att avtjäna när den behöriga myndigheten i den andra medlemsstaten mottar domen. Ett översändande kan också ske vid en senare tidpunkt, t.ex. efter det att tingsrätten meddelat sitt beslut. Ett översändande av en dom kommer att kräva samråd med behörig myndighet i den andra medlemsstaten endast i de fall ett medgivande till att sända över domen behöver inhämtas från den myndigheten enligt 2 kap. 2 § europeiska verkställighetslagen.

Nuvarande punkt 1 och 2 blir punkt 2 respektive 3. Punkt 3 om särskilda skäl kommer inte att behöva åberopas för att kunna sända över domen innan Kriminalvårdens beslut har fått laga kraft i syfte att undvika att mindre än sex månader återstår att avtjäna vid tidpunkten för översändandet. Dessa fall kommer i stället att omfattas av bestämmelsen i punkt 1 i andra stycket.