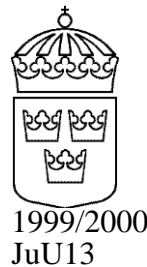


Justitieutskottets betänkande

1999/2000:JuU13

Överförande av straffverkställighet



Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet ett regeringsförslag att riksdagen skall dels godkänna 1997 års tilläggsprotokoll till Europarådets konvention från år 1983 om överförande av dömda personer (överförandekonventionen), dels anta vissa förslag till lagändringar som föranleds av tilläggsprotokollet och vissa artiklar i Schengenkonventionen.

Överförandekonventionen innebär att överförande av straffverkställighet från en konventionsstat till en annan kräver samtycke av den dömda. Tilläggsprotokollet möjliggör sådant överförande utan den dömdes samtycke i två fall. Det ena fallet är att den dömda flytt till sitt hemland innan en påföljd som ådömts honom i ett annat land börjat verkställas. Det andra fallet är när den dömda i samband med domen utvisas på grund av brottet. En reglering för det fall att den dömda flytt till sitt hemland innan påföljden börjat verkställas finns också i Schengenkonventionen.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag.

Till betänkandet har fogats fyra reservationer och ett särskilt yttrande.

Propositionen

I proposition 1999/2000:45 har regeringen (Justitiedepartementet) föreslagit att riksdagen

dels

godkänner 1997 års tilläggsprotokoll till Europarådets konvention från 1983 om överförande av dömda personer,

dels

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottsmålsdom,

2. lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

Lagförslagen, som granskats av Lagrådet, har fogats till betänkandet som bilaga 1.

Tilläggsprotokollet har fogats till betänkandet som bilaga 2.

Motioner väckta med anledning av propositionen

1999/2000:Ju13 av Alice Åström m.fl. (v) vari yrkas att riksdagen, med tillämpning av artikel 6 i tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om överförande av dömda personer, beslutar om reservation mot artikel 3 i samma konvention.

1999/2000:Ju14 av Kia Andreasson m.fl. (mp) vari yrkas att riksdagen begär att regeringen omförhandlar 1997 års tilläggsprotokoll till Europarådets konvention från 1983 om överförande av dömda personer så att Sverige kan reservera sig på det sätt som anförts i motionen.

Motioner väckta under allmänna motionstiden 1999

1999/2000:Ju501 av Ola Karlsson och Ingvar Eriksson (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att utländska medborgare som begått brott i Sverige skall utvisas för att avtjäna sina straff i hemlandet.

1999/2000:Ju701 av Carl Fredrik Graf (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en lagändring så att straffsatsen för svenska och utländska medborgare bedöms lika även i de fall där den utländske medborgaren döms till utvisning,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att regeringen bör agera för att utvisningsdömda alltid skall tas emot i sina hemländer.

1999/2000:Ju905 av Lennart Daléus m.fl. (c) vari yrkas

30. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att undersöka möjligheterna till att utvisa utvisningsdömda i ett tidigt skede av verkställighetstiden.

Utskottet

Inledning

Ärendet och dess beredning

Inom Justitiedepartementet har upprättats departementspromemorian Överförande av straffverkställighet utan den dömdes samtycke (Ds 1999:23). I promemorian föreslås att Sverige skall tillträda ett tilläggsprotokoll till den s.k. överförandekonventionen. Vidare läggs i promemorian fram förslag för att anpassa lagstiftningen till tilläggsprotokollet och till vissa artiklar i Schengenkonventionen. Promemorian har remissbehandlats. Till grund för förslagen i propositionen ligger förslagen i promemorian och remissbehandlingen av denna.

Lagrådet har yttrat sig över förslagen i promemorian, och regeringen har i huvudsak anslutit sig till Lagrådets synpunkter.

Internationella verkställighetslagen

Lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (IVL) innebär att Sverige efter överenskommelse med annan stat och under vissa förutsättningar kan åta sig att här i landet verkställa en utländsk brottmålsdom. På motsvarande sätt kan en annan stat verkställa en svensk brottmålsdom.

IVL tillkom i samband med att Sverige tillträdde 1970 års europeiska konvention om brottmålsdoms internationella rättsverkningar (brottmålsdomskonventionen; prop. 1972:98, JuU 1972:16, rskr. 233). Lagen undergick ett flertal ändringar i samband med att Sverige tillträdde Europarådets konvention från år 1983 om överförande av dömda personer (överförandekonventionen; prop. 1983/84:197, JuU 1984/85:1, rskr. 8).

IVL är inte begränsad till att gälla samarbete med stater som tillträtt någon av de nämnda konventionerna. Överflyttande av verkställighet enligt lagen kan också ske i förhållande till annan stat med vilken Sverige har ingått överenskommelse i ämnet. Straffverkställighet kan överflyttas även i andra fall, om synnerliga skäl föreligger.

Överförande av straffverkställighet enligt de allmänna bestämmelserna i IVL liksom enligt de bestämmelser som anknyter till brottmålsdomskonventionen omfattar såväl frihetsberövande påföljder som böter och förverkande. Överförande enligt de bestämmelser som anknyter till överförandekonventionen kan enbart avse frihetsberövande påföljder.

När det gäller överförande av straffverkställighet enligt *brottmålsdomskonventionen* är en anmodad stat i princip förpliktad att överta verkställigheten efter en framställning därom. En framställning kan endast göras av det land där domen meddelats (domslandet). Innan verkställighet förs över till Sverige måste det prövas att det inte föreligger något av de hinder mot överförande av verkställighet som anges i 5 § IVL. Föreligger hinder enligt nämnda paragraf, måste framställningen avslås. Vidare anges i 6 och 7 §§ IVL ett flertal omständigheter som kan utgöra skäl för att avslå en begäran om överförande.

För överförande enligt brottmålsdomskonventionen gäller en detaljerad reglering för hela förfarandet. Avslås inte framställningen från en främmande stat genast, inleds ett domstolsförfarande där den svenska domstolen först avgör om det föreligger hinder mot överförande av straffverkställighet och, om så inte är fallet, meddelar en ny påföljd enligt svensk lag för motsvarande brott. Under förfarandet kan tvångsmedel enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken (häktning m.m.) användas. Även domar som meddelats i den tilltalades utvaro kan föranleda överförande.

Eftersom den dömdes samtycke inte är något krav för att verkställighet skall få ske i Sverige, finns vissa immunitetsregler som bl.a. innebär att den dömda inte får lagföras i Sverige för annat brott som han begått före överförandet.

En framställning om överförande av verkställighet av en svensk brottmålsdom till en annan stat görs av Kriminalvårdsstyrelsen beträffande frihetsbe-

rövande påföljder utom i fråga om överlämnande till rättspsykiatrisk vård där framställning får göras av Socialstyrelsen.

Överföranden av straffverkställighet enligt brottmålsdomskonventionen sker mycket sällan, vilket framför allt torde bero på att endast ett fåtal stater har tillträtt konventionen.

I de fall där överförande av straffverkställighet sker enligt *överförandekonventionen* uppställs endast vissa förutsättningar för överförandet och riktlinjer för förfarandet. Skälet härtill är att konventionen inte förpliktar staterna att överföra verkställigheten.

En framställning om överförande av straffverkställighet kan göras såväl av domslandet som av det land som vill överta verkställigheten (verkställighetslandet). Enligt 25 a § första stycket IVL gäller som en förutsättning för överförande av straffverkställighet till Sverige att den dömda är svensk medborgare eller har hemvist här. Vidare erfordras att den dömda har samtyckt till att verkställighet sker i Sverige, att den gärning som påföljden avser motsvarar brott enligt svensk lag samt att den tid för frihetsberövande som återstod när framställningen om verkställighet kom in uppgick till minst sex månader eller särskilda skäl talar för att verkställigheten ändå förs över till Sverige. Några ytterligare förutsättningar ställs inte upp i IVL. Sverige har i en förklaring till överförandekonventionen angivit att med svensk medborgare likställs medborgare i annat nordiskt land eller utomnordisk medborgare med hemvist i annat nordiskt land.

Av 25 b § IVL framgår att regeringen, om verkställighet skall ske i Sverige, efter omständigheterna själv kan meddela de närmare föreskrifter som behövs för verkställigheten i Sverige eller överlämna åt Riksåklagaren att göra ansökan hos rätten om att ny påföljd skall bestämmas enligt vad i svensk lag är föreskrivet om påföljd för motsvarande gärning. I sistnämnda fall hänvisas till de regler som gäller i IVL vid överförande av verkställighet enligt brottmålsdomskonventionen. Verkställigheten i Sverige sker enligt svenska regler; den upphör bl.a. om den andra staten beviljar nåd eller amnesti eller tar upp domen till ny prövning.

När det gäller påföljder som ådömts i Sverige tas fråga om verkställighet i annan stat enligt 34 a § IVL upp av Kriminalvårdsstyrelsen eller, i fråga om överlämnande till rättspsykiatrisk vård, av Socialstyrelsen. En framställning om verkställighet i annat land av en här i riket ådömd påföljd får inte göras, om det kan antas att det finns hinder mot verkställighet i den andra staten, t.ex. att den dömda inte samtycker till att verkställigheten överförs till den staten.

Annan lagstiftning

För de nordiska länderna finns en enhetlig lagstiftning som gör det möjligt att verkställa domar och beslut i brottmål i ett annat nordiskt land än domslandet. De svenska reglerna finns i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (NVL). Bestämmelserna i NVL gäller i stället för bestämmelserna i IVL i förhållande till de nordiska länderna.

Verkställighet av frihetsstraff kan på begäran av domslandet äga rum i Sverige om den dömda är svensk medborgare eller har hemvist här. Domen kan också verkställas i Sverige om den dömda uppehåller sig här och det med hänsyn till omständigheterna anses lämpligast. Den dömdes samtycke erfordras inte. Om en framställning om verkställighet av ett frihetsberövande straff bifalls, omvandlas straffet till fängelse på lika lång tid och verkställs som om det hade ådömts genom en svensk lagakraftvunnen dom. Framställningen prövas av Kriminalvårdsstyrelsen, som även tar ställning till om framställning skall göras till ett annat nordiskt land beträffande överförande av ett svenskt fängelsestraff.

Det nordiska samarbetet omfattar även verkställighet av förverkande eller böter samt anordnande av övervakning av personer som dömts till villkorlig dom eller skyddstillsyn eller blivit villkorligt frigivna.

Slutligen bör nämnas att en person som ådömts straff i en annan stat och uppehåller sig i Sverige i vissa fall kan utlämnas för att verkställa påföljden i den andra staten. Bestämmelser härom finns i lagen (1957:668) om utlämning för brott och i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge. En svensk medborgare kan inte utlämnas till en icke-nordisk stat.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas frågan om Sveriges tillträde till ett tilläggsprotokoll till överförandekonventionen (tilläggsprotokollet). Propositionen behandlar även vissa bestämmelser (art. 67–69) i 1990 års tillämpningskonvention till 1985 års Schengenavtal (Schengenkonventionen).

Överförandekonventionen kräver att den dömda personen samtycker till att verkställigheten av påföljden överförs till ett annat land. Tilläggsprotokollet gör det möjligt att i två olika situationer överföra straffverkställigheten utan att den dömda personen har lämnat sitt samtycke. Den ena situationen är när personen har flytt till sitt hemland innan påföljden har verkställts. Den andra är när personen i samband med domen utvisas på grund av brottet. Motsvarande bestämmelser om att samtycke inte krävs när den dömda har flytt till sitt hemland innan påföljden verkställts finns i Schengenkonventionen.

I propositionen föreslås vissa ändringar i IVL och NVL för att anpassa lagstiftningen till bestämmelserna i tilläggsprotokollet och till nämnda artiklar i Schengenkonventionen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Närmare om tilläggsprotokollet

Enligt ingressen till tilläggsprotokollet har detta till syfte att underlätta tillämpningen av överförandekonventionen, vars mål är att främja rättvisan och den dömdes återanpassning till samhället.

Artikel 1 upptar vissa allmänna tolkningsbestämmelser. Av dessa framgår bl.a. att konventionens bestämmelser skall gälla i den utsträckning de är förenliga med bestämmelserna i protokollet. Bestämmelserna i protokollet har således företräde vid en konflikt.

I artikel 2 regleras den första situationen där överförande av verkställighet kan ske utan samtycke (*flyktfallet*). Den första punkten anger förutsättningarna. Den person som kan bli aktuell för ett överförande skall vara medborgare i en konventionsstat och ha ådömts en lagakraftvunnen påföljd i en annan konventionsstat. Vidare förutsätts att personen i fråga försöker undvika att påföljden börjar verkställas eller fortsätter att verkställas genom att fly till den stat där han är medborgare. Är dessa villkor uppfyllda, kan domslandet begära att den andra konventionsstaten övertar verkställigheten av påföljden. Någon skyldighet för den sistnämnda staten att bifalla en sådan begäran finns inte utan den staten *får* överta verkställigheten. Av tredje punkten framgår att samtycke från den dömde inte krävs när verkställigheten överförs.

Artikels andra punkt reglerar bl.a. möjligheten till frihetsberövande av den dömde på begäran av domslandet.

I artikel 3 regleras den andra situationen när verkställigheten kan överföras utan den dömdes samtycke (utvisningsfallet). De grundläggande förutsättningarna anges i artikels första punkt. Överförande utan den dömdes samtycke kan ske när personen utöver den frihetsberövande påföljden utvisas eller avvisas på grund av brottet antingen i brottmålsdomen eller i anslutning till brottmålsdomen i ett administrativt beslut. Detsamma gäller när avgörandets innebörd är att den dömde inte längre får stanna kvar i domslandet när han frigges. I dessa situationer *får* domslandet göra en framställning till en annan konventionsstat om att överförande skall ske. I artikels andra punkt föreskrivs att verkställighetslandet inte skall bifalla en framställning innan landet i fråga har beaktat den dömdes uppfattning om överförandet. Domslandet skall enligt artikels tredje punkt förse verkställighetslandet med en förklaring innehållande den dömdes uppfattning om överförandet samt en kopia av utvisnings- eller avvisningsbeslutet eller något annat beslut som innebär att den dömde inte får stanna kvar i domslandet efter frigivningen. I den fjärde punkten ges regler som bl.a. innebär att den dömde som huvudregel inte får lagföras för brott som han begått innan han överfördes till hemlandet och som inte omfattas av den dom som verkställigheten gäller. Artikels femte punkt stadgar att verkställighetslandet kan vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra att preskription av brott inträder. Slutligen ges i artikels sjätte punkt konventionsstat en möjlighet att reservera sig på så sätt att den kan förklara att den inte kommer att *överta* straffverkställighet enligt artikeln.

Artiklarna 4 och 5 rör undertecknande och ikraftträdande samt efterföljande anslutning till protokollet. I artikel 6 ges bestämmelser om territoriell tillämpning. Artikeln innebär bl.a. att varje stat vid undertecknande eller vid deponeringen av instrument rörande ratifikation, godkännande eller anslutning närmare kan ange det eller de områden beträffande vilka protokollet skall tillämpas. Artikel 7 anger att protokollet tillämpas även på verkställighet av påföljder som ådömts före protokollets ikraftträdande. Artiklarna 8 och 9 reglerar uppsägning och underrättelser.

Propositionen

I propositionen föreslås således att riksdagen skall godkänna tilläggsprotokollet och den lagstiftning som erfordras för att införliva dess bestämmelser med svensk rätt.

I motion Ju14 (mp) begärs att tilläggsprotokollet skall omförhandlas så att Sverige kan reservera sig mot möjligheten att överföra straffverkställighet från Sverige till annan konventionsstat, om denna inte har en inriktning av sin kriminalpolitik som motsvarar den svenska eller om dess kriminalvård inte tillgodoser mänskliga rättigheter. I motion Ju13 (v) begärs att Sverige skall reservera sig mot artikel 3 i tilläggsprotokollet. Motionärerna hävdar att förhållandena i fängelserna i många stater, som kan ansluta sig till protokollet, är sådana att det skulle strida mot de mänskliga rättigheterna att överföra straffverkställighet dit. Motionsyrkandena tar således sikte på det s.k. utvisningsfallet i artikel 3 i tilläggsprotokollet.

När det gäller motiven för regeringens förslag i denna del anförs i propositionen bl.a. följande. Ett av överförandekonventionens syften är att återanpassa den dömda till ett liv utan kriminalitet, och en förutsättning för detta anses vara att den dömda samtycker till överförandet av verkställigheten. Enligt detta resonemang skulle, för det fall samtycke inte vore ett krav, överförandet kunna få en motsatt effekt, dvs. en återanpassning skulle t.o.m. försvåras. Detta resonemang torde dock inte ha bärighet när det gäller dömda personer som efter det att påföljden verkställts skall utvisas från det land där straffet avtjänas. Skall den dömda utvisas, torde det bli svårare för kriminalvårdsmyndigheterna att rehabilitera den dömda, eftersom personen i fråga inte kommer att vistas där (dvs. i verkställighetslandet) efter frigivningen. En återanpassning torde i stället bli bättre och mer effektiv, om den dömda överförs till sitt hemland så tidigt som möjligt för att där bli föremål för olika åtgärder i syfte att anpassa vederbörande till ett laglydigt liv i det land där hon eller han kommer att vistas. Den dömdes återanpassning kan t.o.m. försvåras, om personen i fråga efter ett långt fängelsestraff och utan några anpassningsåtgärder utvisas till t.ex. Sverige. Det kan bli avsevärt svårare att då ta hand om den personen, framhåller regeringen, som också understryker att den dömdes uppfattning i fråga om överförande kommer att beaktas med hänsyn till vad som stadgas i artikel 3.2 i tilläggsprotokollet.

Regeringen anför vidare att i de fall då en frihetsberövande påföljd har ådömts en person i Sverige skall den dömda kunna överföras till en annan stat för verkställighet av den av svensk domstol ådömda påföljden under förutsättning att den stat som kommer i fråga för att överta verkställigheten medger detta.

Regeringen påpekar att med frihetsberövande påföljd som har ådömts i Sverige avses inte bara fängelse utan även t.ex. överlämnande till rättspsykiatrisk vård. Utvisningsfallet avser således även utländska medborgare som här har överlämnats till sådan vård och som skall utvisas.

Tilläggsprotokollet ger tillträdande stat en möjlighet att reservera sig mot artikel 3, dvs. förklara att den staten inte avser att överta verkställighet i utvisningsfallen. Värde av tilläggsprotokollet torde, anför regeringen, främst

ligga i att överförande skall kunna ske utan den dömdes samtycke i dessa fall. Sverige bör därför enligt regeringens mening inte reservera sig mot att överta verkställighet i utvisningsfallet (prop. s. 28 f).

Fråga om verkställighet enligt tilläggsprotokollet i främmande stat av en påföljd som ådömts här i riket skall, enligt förslaget, upptas av Kriminalvårdsstyrelsen, eller, i fråga om verkställighet av överlämnande till rättspsykiatrisk vård, av Socialstyrelsen (34 a § IVL).

Vad först gäller motionsyrkandena, vill utskottet framhålla att tilläggsprotokollet inte skapar någon *skyldighet* för Sverige att överföra verkställighet av en här i riket ådömd påföljd till en annan stat som tillträtt protokollet. Protokollet ger däremot Sverige en *rätt* att av en sådan stat begära att den skall överta verkställigheten av en frihetsberövande påföljd, om den som ådömts påföljden dessutom skall utvisas. Och en sådan begäran kan Sverige framställa även om den dömd själv inte samtycker till att verkställigheten överförs.

Tilläggsprotokollet ger följaktligen inte heller möjlighet att reservera sig på det sätt motionärerna efterlyst.

När det sedan gäller frågan om det är önskvärt att kunna överföra en här i riket ådömd påföljd utan den dömdes samtycke, vill utskottet erinra om att IVL redan ger en sådan möjlighet, nämligen när överförandet grundas på brottmålsdomskonventionen eller annan överenskommelse med främmande stat än överförandekonventionen.

I samband med att Sverige tillträdde överförandekonventionen uttalades i propositionen att denna i en del hänseenden fått en annan utformning än man från svensk sida skulle ha önskat. I synnerhet gällde detta det obligatoriska krav som ställdes upp på samtycke från den dömd för att straffverkställigheten skulle få överföras. Från svensk sida hade hävdats att det åtminstone vad gällde utländska intagna som dömts till utvisning skulle vara en fördel om straffverkställigheten kunde föras över oberoende av samtycke, men dessa synpunkter hade inte vunnit gehör (prop. 1983/84:197 s. 46).

Vid sin behandling av konventionen uttalade utskottet att det ville uttrycka sitt beklagande över att konventionen delvis fått en annan utformning än som varit önskvärt från svensk sida; som framhölls i propositionen hade det onekligen varit en fördel om verkställigheten kunnat överföras oberoende av samtycke från den dömd när det gällde utländska intagna som dömts till utvisning. Utskottet utgick från att Sverige i det fortsatta internationella arbetet på området sökte få de svenska intressena tillgodosedda (JuU 1984/85:1 s. 8 f). Utskottet har senare uttalat sig i liknande riktning (bet. 1993/94:JuU2 s. 16, bet. 1997/98:JuU19 s. 22 f och bet. 1998/99:JuU27 s. 18 f).

Utskottet kan nu konstatera att tilläggsprotokollets bestämmelser för det s.k. utvisningsfallet ligger helt i linje med de önskemål som utskottet vid upprepade tillfällen framfört. Att det genom regeringens förslag i denna del blir möjligt att överföra straffverkställighet för personer som skall utvisas måste hälsas med tillfredsställelse. Utskottet ställer sig således bakom förslaget i denna del.

Såvitt gäller de farhågor som uttalats i motionerna för att man från svensk sida skulle göra framställning om överförande av straffverkställighet till

stater som inte respekterar de mänskliga rättigheterna, berörs inte den problematiken i den förevarande propositionen. De bestämmelser om hinder mot framställning om överförande av verkställighet som finns i IVL för nu ifrågavarande fall avser den dömdes person och gärningens beskaffenhet. De berör däremot inte förhållandena under verkställigheten.

I denna fråga vill utskottet anföra följande. Tilläggsprotokollet kan tillträdas av stater som har undertecknat överförandekonventionen. Det rör sig alltså i första hand om europeiska stater, vilka ratificerat den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Härutöver har överförandekonventionen tillträtts av vissa andra stater såsom Förenta staterna och Kanada, vilka är västerländska rättsstater. Redan häri kan alltså sägas ligga en viss garanti mot att ett överfört straff inte verkställs under oacceptabla förhållanden.

Samtidigt är det tydligt att Kriminalvårdsstyrelsen eller Socialstyrelsen vid övervägande av om den skall begära att en påföljd får verkställas utomlands har anledning att ta ställning till under vilka förhållanden verkställigheten kan tänkas ske i den främmande staten. Under förarbetena till IVL uttalade föredragande statsrådet sålunda att det självfallet aldrig kunde komma i fråga att överflytta verkställighet av påföljd till en främmande stat, om förhållandena var sådana att det enligt 53 och 54 §§ i dåvarande utlänningslagen (1954:193) skulle ha mött hinder att genom verkställighet av beslut enligt den lagen om den dömdes avlägsnande ur riket befordra honom till den ifrågavarande staten. Den ordning för prövning av frågor om överflyttning till verkställighet till främmande stat som skulle gälla enligt IVL torde innebära tillräckliga garantier för att denna grundsats undantagslöst kom att upprätthållas (prop. 1972:98 s. 92).

De nämnda lagrummen motsvaras närmast av 8 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen (1989:529). Av 8 kap. 1 § framgår att en avvisning eller utvisning aldrig får verkställas till ett land om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han skulle vara i sådan fara. Inte heller får, enligt 8 kap. 2 §, en utlänning – med vissa undantag – sändas till ett land där han riskerar att utsättas för förföljelse.

Här kan vidare nämnas att utskottet i samband med behandlingen av äldre yrkanden rörande överförande av straffverkställighet uttalat att intresset från svensk sida främst gällde i förhållande till länder med likartade rättssystem. Beträffande andra länder kunde det finnas anledning till viss försiktighet när det gällde att överföra verkställigheten; bl.a. måste beaktas skillnader i fråga om den vård och behandling som förekom (JuU 1982/83:25 s. 11).

Utskottet vill nu understryka att en framställning om överförande av en här i riket ådömd påföljd måste föregås av överväganden rörande de förhållanden under vilka verkställigheten i den främmande staten kan komma att ske. I allmänhet torde inte förhållandena i de till överförandekonventionen och tilläggsprotokollet anslutna staterna behöva ge upphov till några tveksamheter – det kan inte gärna i ett internationellt samarbete heller begäras att verkställigheten skall ske under former som helt motsvarar de svenska. Föreligger

däremot förhållanden motsvarande dem som anges i 8 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen eller framstår förhållandena för verkställighet i den främmande staten eljest som helt oacceptabla bör det enligt utskottets uppfattning inte komma i fråga att göra någon framställning om överförande.

Med det anförda avstyrker utskottet motionerna Ju13 och Ju14.

Såvitt gäller propositionen i övrigt anser utskottet att också de övriga förslagen ligger väl i linje med svenska ståndpunkter när det gäller överförande av straffverkställighet. Regleringen kan också verksamt bidra till bekämpandet av internationell brottslighet. Med dessa uttalanden tillstyrker utskottet propositionen och de i denna upptagna lagförslagen.

Straffverkställighet vid utvisning

I motion Ju501 (m) efterfrågas överenskommelser med andra länder för att möjliggöra att personer som i Sverige dömts till fängelse och utvisning skall få avtjäna sina straff i hemlandet. I motion Ju905 (c) begärs en utredning kring möjligheterna att utvisa sådana personer i ett tidigt skede av verkställigheten.

Som ovan redovisats ger IVL och NVL redan i dag möjligheter att låta personer som här i riket dömts till fängelse och utvisning verkställa sina straff i hemlandet.

Överförande av verkställighet till annan stat förutsätter, när varken brottmålsdomskonventionen eller överförandekonventionen är tillämpliga, att det föreligger någon annan internationell överenskommelse. Vidare kan regeringen enligt 3 § IVL om det föreligger synnerliga skäl för visst fall träffa överenskommelse med främmande stat om överförande av straffverkställighet. Ett exempel på en bilateral överenskommelse är det avtal om verkställighet av straffrättsliga påföljder som Sverige ingått med Thailand (SÖ 1990:35).

När utskottet vid andra tillfällen behandlat liknande motionsyrkanden har utskottet utgått från att regeringen, då konventioner inte föreligger, söker träffa bilaterala avtal om överförande av straffverkställighet (se t.ex. bet. 1994/95:JuU16 s. 14).

Utskottet vill nu framhålla att förslagen i den förevarande propositionen går i den riktning motionärerna efterlyser. Sålunda framhålls i propositionen som en allmän utgångspunkt att en återanpassning torde bli mer effektiv om den dömd i ett tidigt skede överförs till sitt hemland. I förhållande till stater som är anslutna till brottmålsdomskonventionen eller överförandekonventionen med tilläggsprotokollet synes motionsönskemålen väsentligen tillgodosedda genom propositionens förslag.

Vad gäller stater som inte är anslutna till någon av de nämnda konventionerna utgår utskottet alltjämt från att regeringen, utan något särskilt riksdagsinitiativ, undersöker möjligheterna att ingå bilaterala avtal i den omfattning som är önskvärd. Med det anförda avstyrker utskottet såväl motion Ju501 som motion Ju905 i nu berörda delar.

I motion Ju701 (m) begärs att ett utmätt fängelsestraffs längd inte skall påverkas av ett förordnande om att den dömda skall utvisas. Vidare begärs i motionen att Sverige skall agera för att utvisningsdömda alltid skall tas emot i sina hemländer. Det har nämligen enligt motionären förekommit att beslut om utvisning inte kunnat verkställas därför att den dömdes hemland inte tagit emot honom; resultatet har då blivit att den dömda fått ett lindrigare straff av hänsyn till en utvisning som sedan inte ägt rum.

Enligt 4 kap. 7 § utlänningslagen får en utlänning utvisas ur Sverige om han dömts för ett brott som kan leda till fängelse eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till. Utlänningen får dock endast utvisas om han dömts till svårare straff än böter och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet eller om brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han inte bör få stanna kvar. Av 4 kap. 10 § samma lag framgår att domstolen, när den överväger utvisning, skall på närmare angivet sätt beakta utlänningens anknytning till det svenska samhället.

Av 29 kap. 5 § 4 brottsbalken följer att rätten vid straffmätningen utöver brottets straffvärde skall beakta om den tilltalade förorsakas men genom att han på grund av brottet utvisas ur riket.

Motsvarande bestämmelser fanns i 1954 års och 1980 års utlänningslagar. Lagmotiven antyder närmast att utvisning regelmässigt är att betrakta som men för den dömda (jfr NJA II 1954 s. 158 och NJA II 1980 s. 281 f).

Bestämmelsen innebär i allmänhet att utlänningen på grund av utvisningen får ett kortare fängelsestraff än han eljest skulle ha fått. I rättspraxis synes dock någon hänsyn till utvisning inte tas vid straffmätningen i fråga om utlänningar som saknar närmare anknytning till Sverige.

Av 8 kap. 5 § utlänningslagen framgår att om en utlänning som skall utvisas inte kan sändas till sitt hemland, får han i stället sändas till något annat land. Bestämmelsen kan tillämpas bl.a. när den stat till vilken utlänningen normalt skulle ha sänts vägrar att ta emot honom (prop. 1988/89:86 s. 196 f).

Utskottet anser för sin del att en möjlighet att beakta det men den dömda lider genom att han utvisas är nödvändig för att utlänningar inte i realiteten skall drabbas svårare i påföljdshänseende än andra dömda. I de fall utvisning av en för brott dömd person inte kan verkställas därför att hans hemland vägrar att ta emot honom utgår utskottet från att regeringen söker lösa problemet genom överenskommelse med vederbörande stat. Utskottet avstyrker motion Ju701.

Utskottet hemställer

1. beträffande *godkännande av tilläggsprotokollet*

att riksdagen med avslag på motionerna 1999/2000:Ju13 och 1999/2000:Ju14 godkänner 1997 års tilläggsprotokoll till Europarådets konvention från 1983 om överförande av dömda personer,

res. 1 (v)

2. beträffande *internationella verkställighetslagen*

att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,

res. 2 (v) – villk.

3. beträffande *nordiska verkställighetslagen*

att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. beträffande *straffverkställighet vid utvisning*

att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:Ju501 yrkande 1 och 1999/2000:Ju905 yrkande 30,

res. 3 (m, c)

5. beträffande *straffmätning vid utvisning m.m.*

att riksdagen avslår motion 1999/2000:Ju701.

res. 4 (m)

Stockholm den 14 mars 2000

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ingemar Vänerlov (kd), Anders G Högmark (m), Ann-Marie Fagerström (s), Maud Ekendahl (m), Helena Frisk (s), Yvonne Oscarsson (v), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m), Kia Andreasson (mp), Gunnel Wallin (c), Siw Persson (fp) och Göran Norlander (s).

1. Godkännande av tilläggsprotokollet (mom. 1)

Alice Åström (v) och Yvonne Oscarsson (v) anför:

Bland de länder som kan tillträda tilläggsprotokollet finns sådana, vilka mer eller mindre regelmässigt använder tortyr eller annan förnedrande behandling i sina fängelser. I många länder, bl.a. i Sveriges närområde, finns fängelser som är så dåliga att verkställighet i dem i sig torde kunna rubriceras som omänsklig eller förnedrande behandling. Att överföra verkställighet dit skulle innebära ett brott mot bestämmelsen i artikel 3 i Europakonventionen om förbud mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Framför allt dessa omständigheter talar emot att det bör vara möjligt att överföra straffverkställighet utan den dömdes samtycke i andra fall än det s.k. flykttfallet. Vi anser att riksdagen nu bör avslå förslaget om godkännande av tilläggsprotokollet. Regeringen bör samtidigt få i uppdrag att omförhandla tilläggsprotokollet så att detta för svensk del inte omfattar någon möjlighet att överföra straffverkställighet utan den dömdes samtycke. Vad vi nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *godkännande av tilläggsprotokollet*
att riksdagen med anledning av motionerna 1999/2000:Ju13 och 1999/2000:Ju14 *dels* avslår regeringens förslag om godkännande av 1997 års tilläggsprotokoll till Europarådets konvention från 1983 om överförande av dömda personer, *dels* som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 1.

2. Internationella verkställighetslagen (mom. 2)

Under förutsättning av bifall till reservation 1

Alice Åström (v) och Yvonne Oscarsson (v) anför:

Av vad vi anfört i reservation 1 följer att det inte bör vara möjligt att i de s.k. utvisningsfallen överföra straffverkställighet utan den dömdes samtycke. De regeringsförslag till ändringar i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom som föranleds av artikel 3 i tilläggsprotokollet bör då inte genomföras. Förslaget till ändringar i nämnda lag bör avslås och regeringen få i uppdrag att återkomma med en ny lagtext med den inriktning som följer av vad vi anfört i reservation 1. Vad vi nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *internationella verkställighetslagen*
att riksdagen *dels* avslår regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, *dels* som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 2.

3. Straffverkställighet vid utvisning (mom. 4)

1999/2000:JuU13

Gun Hellsvik (m), Anders G Högmark (m), Maud Ekendahl (m), Jeppe Johnsson (m) och Gunnel Wallin (c) anför:

Det är visserligen tillfredsställande att möjligheterna till överförande av straffverkställighet i samband med utvisning utvidgas i förhållande till stater som tillträtt överförandekonventionen och dess tilläggsprotokoll. Vi noterar också med tillfredsställelse att regeringen anser det lämpligt att utvisning i princip bör ske i ett tidigt skede av verkställigheten. Enligt vår uppfattning bör emellertid regeringen kunna göra mer. Sålunda bör arbetet med att träffa överenskommelser med ytterligare stater om överförande av straffverkställighet intensifieras. Vad vi nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *straffverkställighet vid utvisning*
att riksdagen med anledning av motionerna 1999/2000:Ju501 yrkande 1 och 1999/2000:Ju905 yrkande 30 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 3.

4. Straffmätning vid utvisning m.m. (mom. 5)

Gun Hellsvik (m), Anders G Högmark (m), Maud Ekendahl (m) och Jeppe Johnsson (m) anför:

Enligt vår uppfattning bör svenska och utländska medborgares brottslighet bedömas lika. När en utlänning döms till fängelse bör därför fängelsestraffets längd inte påverkas av om det samtidigt förordnas att han skall utvisas. Att en sådan ordning är motiverad anser vi framgå av att utvisningsbeslut i vissa fall inte kunnat verkställas, vilket lett till att den dömde endast drabbats av ett "rabatterat" fängelsestraff. Regeringen bör få i uppdrag att utarbeta och till riksdagen återkomma med lagförslag av den innebörd vi nu skisserat. Regeringen bör också verka för att överenskommelser ingås med främmande stater så att dessa tar emot egna medborgare som utvisats till hemlandet. Vad vi nu anfört bör ges regeringen till känna.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *straffmätning vid utvisning m.m.*
att riksdagen med anledning av motion 1999/2000:Ju701 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 4.

1. Godkännande av tilläggsprotokollet (mom. 1)

Kia Andreasson (mp) anför:

Jag instämmer i majoritetens uppfattning i fråga om de situationer där man från svensk sida inte bör göra någon framställning om överförande av straffverkställighet till annan stat. Jag vill dessutom förtydliga vad jag menar med oacceptabla förhållanden. Det gäller stater med fängelser som är så dåliga att verkställighet i dem kan rubriceras som omänsklig eller förnedrande behandling. I dessa fall bör någon framställning om överförande alltså inte göras.

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionerna	2
Motioner väckta med anledning av propositionen	2
Motioner väckta under allmänna motionstiden 1999.....	2
Utskottet	2
Inledning.....	2
Ärendet och dess beredning	2
Gällande rätt.....	3
Internationella verkställighetslagen	3
Annan lagstiftning	4
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	5
Närmare om tilläggsprotokollet	5
Överväganden	7
Propositionen	7
Straffverkställighet vid utvisning	10
Straffmätning vid utvisning m.m.....	11
Hemställan	12
Reservationer.....	13
1. Godkännande av tilläggsprotokollet (mom. 1) (v).....	13
2. Internationella verkställighetslagen (mom. 2) (v).....	13
3. Straffverkställighet vid utvisning (mom. 4) (m, c).....	14
4. Straffmätning vid utvisning m.m. (mom. 5) (m).....	14
Särskilt yttrande.....	15
1. Godkännande av tilläggsprotokollet (mom. 1) (mp).....	15
Bilagor:	
Regeringens lagförslag	16
1997 års tilläggsprotokoll till Europarådets konvention från 1983 om överförande av dömda personer.....	29