

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till rådets rambeslut om beaktande av fällande domar avkunnade i en av Europeiska unionens medlemsstater vid ett nytt brottmålsförfarande i en annan medlemsstat

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till Riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 17 mars 2005 till rådets rambeslut om beaktande

av fällande domar avkunnade i en av Europeiska unionens medlemsstater vid ett nytt brottmålsförfarande i en annan medlemsstat samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 22 juni 2005

Justitieminister *Johannes Koskinen*

Lagstiftningsråd Janne Kanerva

**FÖRSLAG TILL RÅDETS RAMBESLUT OM BEAKTANDE AV FÄLLANDE DOMAR
AVKUNNADE I EN AV EUROPEISKA UNIONENS MEDLEMSSTATER VID ETT NYTT
BROTTMÅLSFÖRFARANDE I EN ANNAN MEDLEMSSTAT**

1. Allmänt

Europeiska gemenskapernas kommission har den 17 mars 2005 med stöd av artikel 31 i Fördraget om Europeiska unionen (i dess ändrade lydelse enligt Nice-fördraget) samt med stöd av artikel 34.2 punkt b i samma fördrag avgett ett förslag till rådets rambeslut om beaktande av fällande domar avkunnade i en av Europeiska unionens medlemsstater vid ett nytt brottmålsförfarande i en annan medlemsstat.

Detta förslag till rambeslut bygger på den av kommissionen den 25 januari 2005 utgivna vitboken om utbyte av uppgifter om brottmålsdomar och verkningarna av sådana domar i Europeiska unionen (KOM(2005) 10 slutlig). Vitboken har delgetts riksdagen genom ett E-ärende 17/2005 rd. Enligt vitboken beaktas fällande domar som avkunnats i en annan medlemsstat endast i begränsad omfattning. Att ett avgörande som meddelats i en annan medlemsstat inte kan få samma verkan som ett fattat i den egna medlemsstaten strider mot principen om ömsesidigt erkännande och leder till att medborgare i Europeiska unionen står inför olika förutsättningar vid ett eventuellt nytt rättsligt förfarande beroende på om detta äger rum i samma land som det första eller ej. Därför anser kommissionen att det behövs en lagstiftningsåtgärd från unionens sida.

Syftet med detta förslag till rambeslut är att förverkliga de mål som anges i punkt 2 i åtgärdsprogrammet för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål (EGT C 12, 15.1.2001, s. 10) som antogs i december 2000 genom att slå fast på vilka villkor en fällande dom som avkunnats i en medlemsstat kan beaktas i samband med ett nytt brottmålsförfarande på andra grunder i en annan medlemsstat.

Enligt förslaget till rambeslut blir det medlemsstaternas uppgift att anta en nationell lagstiftning genom vilken domar som avkunnats i andra medlemsstater jämställs med domar som avkunnats i det egna landet och får samma verkningar. Enligt förslaget skall verkningarna av tidigare avkunnade domar inte förenhetligas mellan medlemsstaterna, utan dessa verkningar skall fortfarande omfattas av tillämpningsområdet för den nationella lagstiftningen.

Förslaget innehåller också bestämmelser för hur en fällande dom som avkunnats i en medlemsstat kan införas i kriminalregistret i en annan medlemsstat. Sådana medlemsstater som inte inför nämnda uppgifter i sina kriminalregister, åläggs emellertid inte att ändra sin nationella lagstiftning till denna del.

Det föreslagna rambeslutet ersätter bestämmelserna om beaktande av brottmålsdomar i artikel 56 i Haagkonventionen av den 28 maj 1970 om brottmålsdoms internationella rättsverkningar i förbindelserna mellan Europeiska unionens medlemsstater.

Förslaget till rambeslut har behandlats i skriftligt förfarande vid den avdelning i sektion 6 i statsrådets kommitté för EU-ärenden som sköter polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet. Dessutom har utlåtande om förslaget begärts av Helsingfors tingsrätt och Rättsregistercentralen.

Denna promemoria bygger på dokument KOM(2005)91 slutlig.

2. Huvudsakligt innehåll

I artikel 1.1 i detta förslag till rambeslut bestäms på vilka villkor en medlemsstat skall beakta en tidigare fällande brottmålsdom som avkunnats i en annan medlemsstat under ett nytt brottmålsförfarande och enligt vilka uppgifter om den tidigare domen införs i

kriminalregistret. Enligt artikel 1.2 kommer rambeslutet inte att innebära någon ändring av skyldigheten att iaktta de grundläggande rättigheterna och grundläggande rättsprinciperna som fastställs i artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen.

I artikel 2 i det föreslagna rambeslutet definieras begreppen 'fällande dom' och 'kriminalregister'. Med fällande dom avses alla lagkraftvunna avgöranden av domstolar som handlägger brottmål eller av administrativa myndigheter vilkas beslut kan leda till förfaranden inför en domstol som är behörig att handlägga brottmål, varigenom en person konstateras skyldig till ett brott eller en gärning som enligt nationell rätt utgör en straffbar överträdelse av rättsregler. Med kriminalregister avses det eller de nationella register som innehåller uppgifter om fällande domar i enlighet med nationell rätt.

Definitionen av 'fällande dom' grundar sig på definitionen av brott, som i sin tur grundar sig på artiklarna 51 och 52 i 1990 års konvention om tillämpningen av Schengenavtalet och konventionen av den 29 maj 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (EGT C 197, 12.7.2000, s. 1). Den är förenlig med det sedvanliga tillämpningsområdet för ömsesidig rättslig hjälp och gör det möjligt att låta sådana blandade förvaltnings- och straffrättsliga avgöranden som finns i en del medlemsstater omfattas av tillämpningsområdet för detta rambeslut och kan t.ex. gälla trafikförseelser. Definitionen omfattar endast lagkraftvunna avgöranden av brottmålsdomstolar och avgöranden som hade kunnat fattas av en brottmålsdomstol i fråga om "förvaltnings- och straffrättsliga" överträdelser.

Artikel 3.1 i förslaget till rambeslut innehåller förslagets centrala princip enligt vilken en fällande dom som avkunnats i en annan medlemsstat bör få rättsverkningar som är likvärdiga med en fällande dom enligt inhemsk lagstiftning om ett nytt brottmålsförfarande inleds i en annan medlemsstat mot samma person men på andra grunder. Enligt artikel 3.2 gäller punkt 1 för fasen före det straffrättsliga förfarandet, under detta och i samband med verkställigheten av domen och avser särskilt de regler som skall tillämpas på förfarandet, till exempel för häktning, kvali-

fikationen av gärningen och påföljdens natur och stränghet samt det sätt på vilket beslutet verkställts.

I artikel 4 i det föreslagna rambeslutet nämns de situationer där en fällande dom avkunnad i en annan medlemsstat inte skall beaktas. I följande fall skall fällande domar som avkunnats i en annan medlemsstat inte beaktas:

1) när domen strider mot principen "ne bis in idem",

2) när den straffbara gärningen enligt inhemsk lagstiftning skulle ha varit preskriberad när domen meddelades och skulle ha kunnat falla under det egna landets behörighet enligt dess egen lagstiftning,

3) när den överträdelse som ligger till grund för domen omfattas av allmän amnesti och skulle ha kunnat falla under det egna landets behörighet enligt dess egen lagstiftning och

4) om uppgiften bör tas bort enligt medlemsstatens egna regler för registrering av uppgifter i kriminalregistret.

I artikel 5 i det föreslagna rambeslutet nämns två situationer i vilka medlemsstaterna får bortse från en fällande dom som avkunnats i en annan medlemsstat. Enligt artikel 5.1 gäller detta dubbel straffbarhet. En medlemsstat kan avstå från att beakta en fällande dom i en annan medlemsstat om gärningen inte är straffbar enligt den inhemska lagstiftningen. Det är dock inte möjligt att avstå från att beakta en fällande dom, om domen har avkunnats för någon gärning som hör till de kategorier av överträdelser som förtecknas i artikel 5.1 andra stycket. Kommissionen anser det motiverat att tillämpa en längre förteckning över brott än den som, bl.a. omfattar trafikförseelser där det är särskilt värdefullt att känna till tidigare domar, och som ingår i artikel 2.2 i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 18.7.2002, s. 1)

Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, kan man också avstå från att beakta en tidigare dom som avkunnats av en annan medlemsstat, om det faktum att personen har dömts i en annan medlemsstat skulle medföra att han eller hon under ett nytt brottmålsförfarande på andra grunder skulle hamna i ett

sämre läge än om den tidigare domen hade avkunnats av en inhemsk domstol i enlighet med artikel 5.2 i förslaget. Avsikten är att förhindra att en person som tidigare dömts i en annan medlemsstat behandlas sämre än om han eller hon hade dömts enligt inhemsk rätt för samma gärning.

Artikel 6 i förslaget till rambeslut gäller hur en dom avkunnad i en annan medlemsstat skall införas i kriminalregistret i en annan medlemsstat. Denna artikel avser endast medlemsstater som i sitt kriminalregister inför uppgifter om fällande domar som avkunnats i andra medlemsstater mot personer som är medborgare eller fast bosatta i det egna landet. Enligt artikel 6.1 skall den faktiskt utdömda påföljden registreras, såvida inte påföljden avtjänades i den medlemsstat där uppgiften förs in och då faktiskt omprövades. Den påföljd som noteras i registret måste överensstämma med den som utdömts i den medlemsstat där domen avkunnats, även om den är strängare än maximipåföljden för samma brott i den medlemsstat där uppgiften registreras.

Enligt artikel 6.2 i förslaget får de bestämmelser som gäller registrering, eventuella ändringar och radering av i registret införda uppgifter om en person som dömts i en annan medlemsstat inte inverka på att personen som dömts hamnar i ett sämre läge än om han eller hon hade dömts i det egna landet inom det inhemska rättssystemet. Enligt artikel 6.3 skall, då registeruppgifter ändras eller raderas i den medlemsstat där domen avkunnats, motsvarande ändring eller radering av uppgifter också utföras i den medlemsstat där den dömde är medborgare eller är bosatt om uppgiften har registrerats där, under förutsättning att det kommer till medlemsstatens kännedom, utom när bestämmelserna i det egna landets lagstiftning är fördelaktigare för den dömde.

Enligt artikel 7 i det föreslagna rambeslutet ersätter rambeslutet bestämmelserna i artikel 56 i Haagkonventionen av den 28 maj 1970 om brottmålsdoms internationella rättsverkningar i förbindelserna mellan medlemsstaterna.

Bestämmelser om rambeslutets genomförande och ikraftträdande ingår i artikel 8 och 9 i förslaget. Medlemsstaterna skall senast

den 31 december 2006 vidta nödvändiga åtgärder för att iakttä rambeslutet. Rambeslutet träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning.

3. Effekter på Finlands lagstiftning

Finlands lagstiftning innehåller bestämmelser med stöd av vilka tidigare brottmålsdomar ges rättsverkningar vid ett nytt brottmålsförfarande. Enligt 6 kap. 5 § 5 punkten i strafflagen (39/1889) kan gärningsmannens tidigare brottslighet vara en straffskärpningsgrund. Fängelsestraff kan enligt 6 kap. 9 § 1 mom. i strafflagen inte dömas ut villkorligt, om det med hänsyn till gärningsmannens tidigare brottslighet förutsätts att ovillkorligt straff döms ut. Enligt 6 kap. 11 § 1 mom. i strafflagen kan ovillkorliga fängelsestraff eller tidigare samhällstjänststraff utgöra hinder för att ett samhällstjänststraff döms ut. I 6 kap. 10 a § 1 mom. 1 punkten i strafflagen föreskrivs att en förutsättning för att ungdomsstraff skall kunna dömas är att böter med hänsyn bl.a. till gärningsmannens tidigare brott är ett otillräckligt straff.

Enligt 2 kap. 13 § 1 mom. i lagen om verkställighet av straff (39/1889A) kan den som dömts till fängelsestraff på viss tid frigges villkorligt då han av straffet har avtjänat två tredjedelar eller, om det finns synnerliga skäl till hans frigivning, hälften, i vartdera fallet dock minst 14 dagar. Som synnerligt skäl betraktas att fången under tre år före den dag då brottet begicks inte har avtjänat fängelsestraff i en straffanstalt eller varit internerad i tvångsinrättning. Vid tillämpning av den sistnämnda bestämmelsen skall också beaktas fängelsestraff som avtjänats utomlands (LaUB 12/2001 rd, s. 4).

I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om fängelse och villkorlig frigivning föreslås att strafflagens nya 2 c kap. 5 § 2 mom. skall innehålla sådana bestämmelser om villkorlig frigivning som i stort sett motsvarar bestämmelserna i 2 kap. 13 § 1 mom. i lagen om verkställighet av straff. Enligt regeringens proposition skall den föreslagna bestämmelsen i fråga om fängelsestraff som avtjänats utomlands tillämpas i enlighet med gällande lag. En begränsning är dock att ett utländskt straff inte får strida mot

de grundläggande och mänskliga rättigheterna eller principerna för Finlands rättsordning (RP 262/2004 rd, s. 41).

Med stöd av 29 § i lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål (326/1963) och 18 § i lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av frihetsstraff (21/1987) tillämpas inte bestämmelserna om gemensamt straff i 7 kap. i strafflagen på påföljder som utdömts i ett annat nordiskt land eller någon annan främmande stat.

Finsk lagstiftning ställer inga uttryckliga hinder för och förpliktar inte heller uttryckligen, med undantag för tillämpningen av bestämmelserna i strafflagens 7 kap., att en tidigare, i en främmande stat avkunnad, brottmålsdom får motsvarande rättsverkningar som en inhemsk dom vid ett nytt brottmålsförfarande. För att skyldigheterna enligt artikel 3 i rambeslutet skall kunna fullgöras krävs särskilda bestämmelser i lag om att en dom som avkunnats i en annan medlemsstat skall beaktas vid ett nytt brottmålsförfarande och i samband med verkställigheten av domen. Detta innebär också att det förbud upphävs som gäller tillämpning av bestämmelserna i 7 kap. i strafflagen.

Med stöd av 2 § 2 mom. i straffregisterlagen (770/1993) införs i straffregistret, enligt vad som bestäms genom förordning, uppgifter om domstolsutslag genom vilka finska medborgare eller utlänningar som stadigvarande bor i Finland har dömts utomlands till någon straffpåföljd som motsvarar de som registreras i Finland. I 3 § i straffregisterförordningen (772/1993) bestäms närmare om de uppgifter som skall införas i straffregistret. Uppgifter som kan komma i fråga är uppgifter om påföljder som utdömts i en annan medlemsstat i Europeiska unionen, varvid skyldigheterna enligt artikel 6 i det föreslagna rambeslutet skall fullgöras. Påföljder som införs är de uppgifter som anges i straffregisterlagen och straffregisterförordningen vilka omfattar uppgifter om utdömda straff. Uppgifterna införs i straffregistret sådana som de har uppgetts. Gällande lagstiftning motsvarar således artikel 6.1 i förslaget till rambeslut.

En påföljd som utdömts utomlands och som skall införas i straffregistret kan vara

strängare än den påföljd, som på motsvarande grunder skulle ha utdömts i Finland. Påföljdens stränghet inverkar exempelvis på när uppgifter enligt 10 § i straffregisterlagen skall utplånas ur straffregistret. Införande av en utländsk dom i straffregistret kan således leda till att den person som har dömts hamnar i ett sämre läge än om han eller hon hade dömts i Finland. Straffregisterlagstiftningen uppfyller inte till denna del kraven enligt artikel 6.2 i det föreslagna rambeslutet. För att kraven enligt förslaget skall uppfyllas skall sådana bestämmelser utfärdas med stöd av vilka man definierar den påföljd som skall utdömas med stöd av finsk lag utgående från de fakta i saken som utgör grunden för en utländsk dom som antecknas i straffregistret. Dessutom skall bestämmelser utfärdas om hur ett utländskt straff, som visar sig vara strängare än ett straff som skulle utdömas för motsvarande gärning i Finland, t.ex. ett utländskt straff som överstiger maximistraffet för motsvarande gärning i Finland, skall antecknas i registret och dess verkningar så, att anteckningen motsvarar straffet i den stat som utdömt straffet men dock inte leder till att personen som har dömts skulle hamna i ett sämre läge.

Bestämmelser om utplåning av uppgifter ur straffregistret ingår i 10 § 3 mom. i straffregisterlagen. Utländska domar utplånas genom att i tillämpliga delar iaktta principerna för utplåning av inhemskas domar enligt paragrafens 1 mom. Artikel 6.3 i det föreslagna rambeslutet ålägger en skyldighet att utfärda bestämmelser om radering eller ändring av registeruppgifter då den stat som avkunnat domen ändrar eller raderar uppgifter.

I fråga om sådana gärningar som räknas upp i artikel 5.1 andra stycket i det föreslagna rambeslutet ålägger rambeslutet en skyldighet att utfärda bestämmelser om att de brottmålsdomar som grundar sig på nämnda gärningar och som avkunnats i en annan stat skall beaktas oberoende av om gärningarna klassificeras som brott i Finland. Jämfört med den förteckning som ingår i 3 § 2 mom. i lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen (1286/2003) är den förteckning som ingår i det föreslagna rambeslutet längre och i fråga om gärningarna krävs inte

några bestämmelser om ett särskilt maximistraff i den stat som avkunnat domen.

4. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till att beaktandet av brottmålsdomar i en annan medlemsstat förbättras. Det är motiverat att minska betydelsen av den omständighet i vilken medlemsstat personens tidigare brottmålsdomar har givits. Detta skulle främja en jämbördig behandling av personer som har dömts för brott inom Europeiska unionen. Uppgifter om svarandens tidigare brottslighet som är av betydelse när det gäller att utmäta straff skulle också kunna grundas på uppgifter som bättre motsvarar verkligheten. Till det föreslagna rambeslutet hänför sig dock problem och oklarheter som har att göra med hur det fungerar och som bör undanröjas då förhandlingar om förslaget förs.

Av kommissionens vitbok som utgör grund för det föreslagna rambeslutet och andra beredningsdokument som hänför sig till utbyte av uppgifter om brottmålsdomar framgår att medborgarnas utländska brottmålsdomar inte antecknas i kriminalregistret i alla medlemsstater inom Europeiska unionen eller att domarna kanske endast antecknas delvis. Införande av utländska brottmålsdomar i kriminalregister krävs inte enligt 1959 års europeiska konvention om inbördes rättshjälp i brottmål, i vilken det föreskrivs om uppgifter som gäller domar avkunnade i andra stater.

Det faktum att medlemsstaterna enligt rambeslutet inte åläggs en skyldighet att i kriminalregistret införa uppgifter om domar avkunnade i andra medlemsstater mot personer som är medborgare eller bosatta i den egna medlemsstaten är inte ägnat att främja målet med det föreslagna rambeslutet, vilket är en jämbördig behandling av personer som dömts för brott. Avsaknaden av en dylik skyldighet kan på det hela taget anses vara en påtaglig brist med tanke på hur rambeslutet kommer att fungera, vilket bör framhållas då rambeslutet behandlas av Europeiska unionens institutioner. Till denna del bör man också följa med det projekt som gäller utbyte av uppgifter ur kriminalregister som grundar sig på vitboken och varom inget förslag till

rambeslut ännu finns. Om projektet förverkligas kommer det att inverka på tillgången till uppgifter om domar.

Enligt 29 § i lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål och 18 § i lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av frihetsstraff tillämpas inte bestämmelserna om gemensamt straff i strafflagens 7 kap. på påföljder som utdömts i ett annat nordiskt land eller någon annan främmande stat. Med stöd av förarbetena till nämnda paragrafer (RP 37/1963 rd, s. 6 och RP 81/1986 rd, s. 12) har man valt en sådan lagstiftningsmässig lösning med hänsyn till att olika länders bestämmelser om sammanträffande av brott avviker i stor utsträckning från varandra och en tillämpning av bestämmelserna om sammanläggning av straff i Finlands strafflag vore mycket svårt, särskilt i sådana fall då en person har dömts till frihetsstraff för två eller flera brott i en främmande stat. Av motiveringarna framgår dessutom att situationer som leder till uppenbara oskäligheter bör rättas till genom amnesti.

Ändringen av 7 kapitlet i strafflagen år 1992 undanröjer inte det faktum att påtagliga svårigheter hänför sig till att man sammanlägger eller på motsvarande sätt beaktar utdömda straff i olika stater. När det gäller att sammanlägga straff kan också motsvarigheten hos olika typer av straff i olika stater utgöra ett problem. För att undvika problem borde man sträva efter att tillämpningsområdet för rambeslutet inte omfattar de bestämmelser om gemensamt straff som ingår i 7 kap. i strafflagen.

Statsrådet anser det vara viktigt att en person inte hamnar i ett sämre läge genom att brottmålsdomar i en annan medlemsstat beaktas vid ett nytt brottmålsförfarande eller genom att de antecknas i straffregistret jämfört med att personen på motsvarande grunder skulle ha dömts vid en finländsk domstol. Enligt artikel 5.2 i det föreslagna rambeslutet kan man avstå från att beakta en tidigare dom som avkunnats av en annan medlemsstat, om en person under ett nytt brottmålsförfarande på andra grunder skulle hamna i ett sämre läge än om den tidigare domen hade avkunnats av en inhemsk domstol. Motsvarande skyldighet åläggs i artikel 6.2 i det föreslagna

rambeslutet när det gäller införande, ändring och radering av uppgifter i kriminalregistret.

Särskilt i anslutning till artikel 5.2 i det föreslagna rambeslutet är det oklart hur och på grund av vilka uppgifter man har för avsikt att utföra jämförelsen. I praktiken kan det vara besvärligt att genomföra en sådan jämförelse som krävs enligt det föreslagna rambeslutet, eftersom de grunder som en brottmålsdom avkunnad i en annan medlemsstat

baserar sig på måste omprövas enligt bestämmelserna i Finlands rättssystem. De uppgifter som straffregistret innehåller räcker i praktiken inte till för att utföra en sådan jämförelse. Problem av samma typ som hänför sig till jämförelsen verkar också gälla artikel 6.2 i det föreslagna rambeslutet. Man bör även i fortsättningen fästa uppmärksamhet vid frågan om vilka möjligheter det finns för att genomföra en sådan jämförelse.