

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/2004 rd

Statsrådets utredning med anledning av kommissionens grönbok om tillnärmning, ömsesidigt erkännande och verkställighet av straffrättsliga påföljder i Europeiska unionen

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 2 juni 2004 statsrådets utredning med anledning av kommissionens grönbok om tillnärmning, ömsesidigt erkännande och verkställighet av straffrättsliga påföljder i Europeiska unionen (E 52/2004 rd) till lagutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jukka Lindstedt, justitieministeriet
- professor Ari-Matti Nuutila.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från professor Kimmo Nuotio, justitieministeriet.

STATSRÅDETS UTREDNING

Kommissionens grönbok

Grönboken är ett samråds- och frågedokument som kommissionen riktar till medlemsstaterna för att få deras kommentarer till en eventuell tillnärmning av påföljder i medlemsstaterna och ett utvidgat ömsesidigt erkännande. Dokumentet innefattar 39 frågor som kommissionen ställer till medlemsstaterna och vill få besvarade.

Grönboken tar upp två frågekomplex: behovet av att tillnärma påföljder och ömsesidigt erkännande av dem. Vidare förs där ett resonemang kring verkställigheten av straffrättsliga påföljder.

Bland straffrättsliga påföljder tas villkorliga och ovillkorliga domar, alternativa påföljder, förverkandepåföljder, förlust av rättigheter och juridiska personers straffrättsliga ansvar upp. I fråga om påföljder tar grönboken upp åklaga-

rens och domstolens bedömningsutrymme, medhjälp och försök, försvårande och förmildrande omständigheter, inverkan av återfall på påföljden och brottskonkurrens. För verkställighetens vidkommande behandlas i första hand villkorlig frigivning, elektroniska bojor och husarrest.

Behandlingen av ömsesidigt erkännande och verkställighet av påföljder inskränker sig till frihetspåföljder och alternativa påföljder.

Statsrådets ståndpunkt

I linje med slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors förespråkar regeringen principen om ömsesidigt erkännande och menar att den bör vara grundbulten i det rättsliga samarbetet i unionen. Däremot ställer sig regeringen tveksamt till en alltför långtgående tillnärmning av de straffrättsliga systemen. Den anser att juridiska

beslut kan erkännas ömsesidigt också utan en alltför långtgående tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning.

Men regeringen har ännu inte tagit ställning till enskilda frågor i grönboken. Justitieministeriet bereder ståndpunkter och svar.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kommissionens grönbok om tillnärmning, ömsesidigt erkännande och verkställighet av straffrättsliga påföljder är i sak mycket omfattande och principiellt viktig. Boken uttrycker kommissionens långtgående ambitioner i fråga om samarbetet i rättsliga och inrikes frågor inte minst för straffrättens del. Lagutskottet påpekar att möjligheterna att genomföra planerna i grönboken påverkas av i vilken omfattning det förestående nya konstitutionella fördraget överför behörighet inom straffrättens område till Europeiska gemenskapen och vilka förfaranden som behövs för att utöva behörigheten.

Lagutskottet ser vissa problem med utgångspunkterna i grönboken. Av boken framgår inte generellt på vilka punkter en tillnärmning av tillämpliga påföljder i Europeiska unionens medlemsstater kan vara till sådan nytta för det ömsesidiga samarbetet som det inte går att uppnå enbart med deras egna åtgärder. Till exempel det som sägs i grönboken (s. 10) om att brottslingar planerar sina brott med explicit hänsyn till nivån på de tillämpliga påföljderna i olika länder är inte särskilt trovärdigt. Det finns skäl att anta att den beräknade risken för att åka fast spelar en mycket större roll för planmässig brottslighet.

Utskottet anser att boken inte bygger på en speciellt nyanserad syn på vilket slag av praktiska problem med brottsbekämpningen som unionen bör söka svaret på. Grönboken ger snarare den uppfattningen att kommissionen ser en tillnärmning av unionens medlemsstater som ett självändamål. Ett sådant synsätt är förknippat med åtminstone två slag av risker. För det första kan det för straffrätten betyda att det straffrättsliga systemet och tillämpningen av det betraktas som underordnade unionens och gemenskapens mål. I så fall kan möjligheterna till nationella kriminalpolitiska val inskränkas betydligt. Sa-

ken spelar en stor roll inte minst efter unionens utvidgning, eftersom t.ex. den knapphändiga jämförelsen av antalet intagna i medlemsstaterna (s. 34) pekar på väsentliga skillnader i de straffrättsliga systemens funktion i medlemsstaterna. Som framgår av grönboken har det relativa antalet intagna i Norden av tradition varit rätt lågt. Detta kan ses som ett bevis på ett straffrättsligt kontrollsystem som kombinerar dels en hög risk för att åka fast med höga siffror för upplärade brott. Å andra sidan har domstolarna dömt ut moderata påföljder, vilket bidragit till att hålla antalet intagna nere. Enligt grönboken är däremot antalet intagna i en del av de nya medlemsstaterna över 350 per 100 000 invånare eller sex gånger högre än i Norden.

För det andra ifrågasätter en tillnärmning av de straffrättsliga påföljderna subsidiaritets- eller närhetsprincipen, som går ut på att åtgärder i princip vidtas på unionsnivå bara när målen med en tilltänkt åtgärd inte kan uppnås i tillräckligt hög grad genom medlemsstaternas egna åtgärder. En bedömning av åtgärdernas tillräcklighet är inte möjlig enbart genom jämförelse av medlemsstaternas rättsakter med varandra, utan det krävs empirisk kunskap om hur de straffrättsliga systemen i staterna fungerar.

Lagutskottet hänvisar till dessa synpunkter och omfattar regeringens tvivel mot en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga system. Också utskottet ser principen om ömsesidigt erkännande som grundbulten i unionens straffrättsliga samarbete. I likhet med regeringen understryker utskottet att ömsesidigt erkännande är möjligt också utan en långtgående tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning. Det anser att om samarbetet får gå vidare utifrån principen om ömsesidigt erkännande kan det bidra till att småningom och utan särskilda tillnärmningsåtgärder tillnärma medlemsstaternas rättsliga system

på de punkter där nationella olikheter kan ses som hinder för en förnuftig samverkan.

Lagutskottet har inte ansett att det lönar sig att behandla kommissionens grönbok i detalj i detta sammanhang. Det bedömer att grönbokens innehåll tyder på att gemensamma lagstiftningsåtgärder i allt väsentligt hänger samman med verkställigheten av ekonomiska påföljder och förlust av rättigheter av olika slag. Det straffrättsliga systemets trovärdighet och fortsatta förebyggande verkan kan anses kräva att t.ex. bötesstraff kan verkställas också i en annan medlemsstat och att en temporär förlust av rättigheter typ nä-

ringsförbud erkänns som giltig i unionen också utanför den medlemsstat som dömt ut den. I motsats till vad grönboken låter påskina (s. 52) krävs det enligt utskottets uppfattning inte nödvändigtvis att bestämmelserna om själva påföljderna tillnärmas för att denna verkan ska uppnås.

Utlåtande

Lagutskottet meddelar

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt i saken.

Helsingfors den 17 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Lasse Hautala /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Lauri Oinonen /cent
Lyly Rajala /saml
Jukka Roos /sd

Tero Rönni /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirnö /vänst
Timo Soini /saf
Marja Tiura /saml
Jan Vapaavuori /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.