

AKTUELLA PRAKTISKA OCH RÄTTSLIGA PROBLEM VID ÖVERFÖRANDE AV STRAFFVERKSTÄLLIGHET

AV OWE HORNED

1. INLEDNING

Den ökade rörligheten över nationsgränser genom förbättrade kommunikationer m.m. har även medfört att brottsligheten har internationaliserats. Detta har skapat behov av ökat samarbete mellan staterna när det gäller brottsbekämpande åtgärder. Bland dessa kan man även räkna verkställighet av utländska brottmålsdomar. Inom Norden finns en lång tradition när det gäller gemensam lagstiftning på vissa områden. Ett sådant är verkställighet av straff.

Jag beskriver översiktligt i det följande det nordiska systemet för överförande av straffverkställigheter och pekar på något problem i samband med överföring av vissa påföljdsvarianter. Problemen är få på det nordiska planet.

Inom Europarådet har sedan en lång tid bedrivits ett arbete för att få länderna i Europa att samarbeta bättre när det gäller brottsbekämpning. Arbetet har syftat till att få till stånd ett bättre resursutnyttjande på detta område men även till att tillvarata den dömdes rättigheter och främja hans återanpassning i samhället. Flera konventioner har tillkommit som bl.a. behandlar frågor om utlämning, rättshjälp i brottmål, terrorism m.m. Beträffande verkställighet av straff är det främst två konventioner som är av intresse; brottmålsdomskonventionen och överförandekonventionen. Jag kommer särskilt att behandla 1983 års överförandekonvention eftersom den i praktiken har störst betydelse. Jag ska även beskriva vissa rättsliga och praktiska problem vid tillämpningen av den konventionen.

I ett avslutande avsnitt behandlar jag översiktligt de hinder som ligger i att staterna på vissa områden av brottsbekämpningen har olika uppfattning om vilken politik som skall föras. Det gäller då narkotikapolitiken. Till detta ansluter frågor som hänger ihop med vilka strafftider som används i olika länder.

2. NORDISKA VERKSTÄLLIGHETSLAGEN

Utvecklingen under efterkrigstiden – främst närheten och därmed förbättrade kommunikationer – innebar att de rättsvårdande myndigheterna i de nordiska länderna i stor omfattning fick anledning att ingripa med åtal och straff mot personer som hörde hemma i ett annat nordiskt land. I de flesta fall rörde det sig om brott som inte förskyllde mer än böter men även grövre brott kom under bedömning i annat land.

Denna utveckling förde med sig ett intensivt samarbete mellan justitiedepartementen i de nordiska länderna för att få fram en gemensam lagstiftning för verkställighet av straff. För Sveriges del resulterade samarbetet i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (nordiska verkställighetslagen). Motsvarande lagstiftningsåtgärder genomfördes i de andra länderna. Det vidgade samarbetet tog sin början den 1 januari 1964. Samarbetet omfattade därmed verkställighet av ordinärt frihetsstraff, övervakning av villkorligt dömda, i Sverige dömda till skyddstillsyn och övervakning efter villkorlig frigivning från ordinärt frihetsstraff.

De skäl som åberopats för att överföra straffverkställigheter till den dömdes hemland har varit både kriminalpolitiska och humanitära. En ändamålsenlig behandling av intagna underlättas naturligtvis om behandlingen utförs av anstaltspersonal som talar samma språk som den intagne. Detta gäller även närbesläktade språk som danska, norska och svenska. För kriminalvård i den utformning som varit gällande sedan 40-talet krävs goda kontakter mellan personalen och den intagne. För att kontakten skall vara meningsfull krävs det att hinder i form av språksvårigheter minskas. Detta talar, enligt förarbetena till nordiska verkställighetslagen, för att verkställigheten av frihetsstraff om möjligt bör ske i den dömdes hemland.

I motivuttalanden till nordiska verkställighetslagen uttalades också att det måste antas att den dömdes anpassning i samhället generellt sett främjas av att han vid frigivningen från anstalt placeras i den miljö, där han kommer att vistas i fortsättningen. Detta gäller redan när frigivningen skall förberedas genom kontakter med arbetsgivare och andra utanför anstalten. Genom dessa möjligheter ökar också förutsättningarna för att friges innan hela straffet har avtjänats och ställas under övervakning vid villkorlig frigivning. I förarbetena uttalas också att risken för återfall erfarenhetsmässigt torde bli mindre om den dömd efterhand anpassas till den omgivning där han skall placeras efter anstaltstiden, än om han efter straffverkställighet i annat land återvänder till hemlandet utan att man där har kunnat förbereda hans anställnings- och bostadsförhållanden. Vidare åberopas de fördelar det har för den intagne att även under anstaltsvistelsen upprätthålla kontakter med sina anhöriga och andra närstående.

Från kriminalpolitisk synpunkt är samarbete mellan de nordiska länderna även av betydelse när det gäller frivården. Det är viktigt att en person som står under övervakning efter dom till skyddstillsyn eller efter villkorlig frigivning inte kan dra sig undan övervakningen bara genom att flytta till ett annat land i Norden. Enligt förarbetena torde domstolarnas benägenhet att välja en icke frihetsberövande påföljd öka om man vet att övervakning kan ske i den dömdes hemland.

Utformningen av de nordiska verkställighetsreglerna har skett genom utfärdandet av i görligaste mån likformiga lagar, således inte genom en konvention. Man valde att bygga samverkan på en från fall till fall företagen prövning, där varje lands myndigheter hade att – obundna av tvingande regler – besluta både i vilka fall en framställning om verkställighetsöverflyttning skall göras och om en sådan framställning skall bifallas. Det ankommer alltid på myndigheten i domslandet att göra en framställning om verkställighet i annat land.

Om framställningen skall bifallas ankommer å andra sidan på myndighet i det land till vilken framställningen har riktats. Det har emellertid ansetts vara en förutsättning för att samarbetet skall kunna bedrivas utan stöd av en konvention att framställningar varken underlåts eller avslås i de fall på vilka lagreglerna tar sikte. Det finns ingen ovillkorlig skyldighet att efterkomma en framställning. Det har dock förutsatts att en framställning, som har gjorts i enlighet med lagstiftningen, regelmässigt skall bifallas, om inte särskilda hinder föreligger.

Samarbetet inom Norden när det gäller verkställighet av straff förutsätter ett relativt omfattande samarbete i fråga om brottsregistrering och utlämnande av registeruppgifter. I lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister har därför tagits in regler om när och hur registrering i det svenska kriminalregistret skall ske. Samarbete på handläggarnivå sker så gott som dagligen. Detta har vidgats till att också omfatta utbytestjänstgöring i vissa fall.

Problem med nya påföljder

Under de senaste tio åren har samhällstjänst införts som straff i alla de nordiska länderna utom Island. Påföljden har något olika utformning i de olika länderna.

I Danmark är reglerna om samhällstjänst sedan den 1 april 1992 inarbetade i straffeloven. Samhällstjänst utgör ett särskilt villkor knutet till betinget dom. Samhällstjänst är således ingen självständig påföljd.

I Norge är samhällstjänst sedan den 1 september 1991 en självständig påföljd. De allmänna straffen i Norge är fängsel, hefte, samfunnstjenste och böter.

under vissa förutsättningar kan åta sig att efter framställning verkställa en utländsk brottmålsdom här i landet. En sådan överflyttning får enligt den lagen avse frihetsberövande påföljd, böter eller förverkande. En förutsättning för att Sverige skall åta sig verkställighet är att den dömda har hemvist i Sverige eller viss annan närmare anknytning till Sverige.

Verkställigheten av en utländsk brottmålsdom här i landet skall enligt IVL i princip föregås av ett domstolsförfarande, efter vilket domstolen skall bestämma en ny påföljd med tillämpning av de svenska påföljdsvalsreglerna. Verkställigheten skall ske enligt svenska regler. Enligt IVL är det också möjligt att från svensk sida begära verkställighet i främmande stat av en svensk brottmålsdom på motsvarande villkor. Det är Kriminalvårdsstyrelsen som skall pröva en sådan fråga. Styrelsen kan överlämna ett sådant ärende till regeringen.

Brottmålsdomskonventionen från år 1970 utgör en sådan överenskommelse med främmande stat som avses i IVL, och lagen har i stor utsträckning anpassats till konventionens regler. IVL har emellertid inte begränsats till att gälla samarbete med stater som har tillträtt brottmålsdomskonventionen. Överflyttande av verkställighet kan enligt lagen också ske i förhållande till annan stat med vilken Sverige har ingått en överenskommelse. Om synnerliga skäl föreligger kan en sådan överflyttning anordnas även i andra fall (3 § IVL).

Brottmålsdomskonventionen har tillträtts av, förutom Sverige, Cypern, Danmark, Nederländerna, Norge, Turkiet och Österrike.

Överförandekonventionen

Brottmålsdomskonventionen tillämpades ytterst sparsamt och den kan knappast sägas ha infriat de förväntningar som ställdes på konventionen i anslutning till dess tillkomst. Detta var bakgrunden till att man inom ramen för samarbetet inom Europarådet utarbetade ytterligare en konvention inom området; konventionen om överförande av dömda personer (överförandekonventionen). Den öppnades för undertecknande i Strasbourg den 21 mars 1983.

Överförandekonventionen är öppen för tillträde både av europarådsstater och andra stater. Den 1 december 1993 hade följande stater tillträtt överförandekonventionen: Amerikas Förenta Stater, Bahamas, Belgien, Canada, Cypern, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Island, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Portugal, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien och Nordirland, Tjeckien, Turkiet, Förbundsrepubliken Tyskland, Ungern och Österrike.

Syftet med överförandekonventionen är att underlätta överförandet av utländska intagna till hemlandet genom att erbjuda en enkel och lättillämplig

I Finland startades försök med samhällstjänst den 1 januari 1991 vid ett begränsat antal domstolar. Påföljden tillämpas nu i hela landet. Samhällstjänsten i Finland är en självständig påföljd vid sidan av de allmänna straffen fängelse, böter och ordningsbot. Det är värt att notera att Finland inte har någon motsvarighet till den svenska skyddstillsynen; en frivårdspåföljd med övervakning och möjlighet att utfärda föreskrifter.

Sverige har sedan den 1 januari 1993 samhällstjänst i hela landet. Samhällstjänsten är lagtekniskt en kvalificerad föreskrift vid dom på skyddstillsyn. Den dömde står under övervakning och utför oavlönat arbete under det antal timmar som domstolen har bestämt.

Som framgått ovan finns ingen motsvarighet till den svenska skyddstillsynen i något nordiskt land. I Danmark är samhällstjänsten kopplad till villkorligt fängelse. Både i Finland och Norge är dock samhällstjänst en särskild påföljdsform.

De olika lagtekniska konstruktionerna har medfört vissa problem när det gäller överförande av straffverkställigheten mellan de nordiska länderna. För att kunna överföra verkställighet av samhällstjänst t.ex. från Norge och Finland till Sverige måste ändringar göras i den nordiska verkställighetslagen. Eftersom samhällstjänsten innehållsmässigt är utformad på ett liknande sätt i samtliga nordiska länder torde det finnas intresse för en sådan ändring. Det är svårt att uttala sig om hur stort behovet är att föra över verkställighet av samhällstjänst till ett annat nordiskt land. Jag har stött på några sådana fall.

De nordiska länderna har en straffpolitik som i det stora hela är jämförbar. Stora delar av straffrätten har utvecklats i samråd mellan länderna. Detta är naturligtvis den viktigaste förklaringen till att även överföringen av straffverkställigheter fungerar väl mellan länderna. Ytterligare en förklaring är det nära samarbetet mellan handläggare av överföringsärenden i de nordiska länderna samt utbytestjänstgöring mellan justitieministerier och Kriminalvårdsstyrelsen.

3. ÖVERFÖRING AV STRAFFVERKSTÄLLIGHETER UTANFÖR NORDEN

Svenska regler om överförande av straffverkställighet till ett annat land finns i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen, IVL) samt lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet. Lagstiftningen bygger på konventioner som har ratificerats. Den i praktiken mest tillämpade är 1983 års överförandekonvention varför de frågor jag tar upp i fortsättningen hänför sig till den.

IVL innebär att Sverige efter överenskommelse med en främmande stat

ordning för en sådan procedur. Genom konventionen är avsett att skapa en enhetlig, snabb och flexibel mekanism för att utländska intagna skall kunna avtjäna sina straff i hemlandet.

Överförandekonventionen kan beskrivas enligt följande.

- Förfarandet är avsett att vara enkelt, vilket skall göra den praktiska tillämpningen lättare.

- Överförande av straffverkställighet får begäras inte bara av domslandet utan också av verkställighetslandet.

- Överförande förutsätter den dömdes samtycke.

- Konventionen anger ramen för förfarandet vid ett överförande. Den innebär inget tvång för konventionsstaterna att bifalla en begäran om överförande.

Konventionen består av 25 artiklar. Artikel 1 innehåller definitioner och grundläggande principer. Enligt art. 2 åtar sig staterna att i största möjliga utsträckning erbjuda varandra samarbete när det gäller överförande av dömda personer enligt konventionen. Den dömda skall enligt samma artikel få anmäla önskemål om överförande såväl till domslandet som till verkställighetslandet. Både domslandet och verkställighetslandet skall kunna göra framställning om överförande. Konventionen avviker i detta avseende från brottmålsdomskonventionen, enligt vilken endast domslandet kan begära överförande. Den nya konstruktionen har skapats med hänvisning till det intresse hemlandet kan ha av att den dömda återförs, exempelvis av kulturella eller religiösa skäl eller med hänsyn till hans familjeförhållanden eller sociala anknytning i övrigt.

Som nödvändig förutsättning för överförande anges i art. 3 att den dömda är medborgare (»national«) i verkställighetslandet, att domen har vunnit laga kraft och att den dömda vid tiden för mottagandet av framställningen om överförande har minst sex månader kvar att verkställa, om inte påföljden är tidsobestämd. Vidare krävs det att den dömda har lämnat sitt samtycke till överförandet, att den gärning som avses med domen är straffbar också i verkställighetslandet samt att både domslandet och verkställighetslandet medger överförandet.

I undantagsfall får parterna medge överförande även om den resterande verkställighetstiden understiger sex månader. Sexmånadersregeln har tillkommit mot bakgrund av att den sociala rehabilitering som åsyftats med konventionen inte ansetts få aktualitet vid en kortare strafftid liksom med hänsyn till de kostnader som ett överförande alltid för med sig. Undantagsmöjligheten har införts för att ge utrymme för överförande där rehabilitering anses möjlig inom en kortare tid eller där kostnaderna är låga, exempelvis vid överförande mellan grannländer.

Varje konventionsstat kan när som helst genom en förklaring hos Euro-

parådets generalsekreterare definiera innebörden av »national« enligt konventionen. Enligt den förklaring som lämnats av Sverige skall för svensk del med »national« förstås även i verkställighetslandet domicilierade utlänningar. Därigenom kan verkställighet överflyttas från Sverige till en annan stat även beträffande en svensk medborgare som har hemvist i sistnämnda stat om i den staten tillämpas motsvarande betraktelsesätt. Eftersom det alltid krävs den dömdes samtycke ansåg man att det inte fanns några betänkligheter med detta betraktelsesätt.

I art. 4 finns bestämmelser om vad som åligger konventionsstaterna när det gäller information till dem som dömts och som kan komma ifråga för överförande av straffverkställighet. Alla sådana dömda skall av domslandet informeras om innehållet i konventionen. Om den dömda anmäler intresse för överförande av straffverkställigheten skall domslandet informera verkställighetslandet så snart som möjligt efter det att domen har vunnit laga kraft. Underrättelsen skall förutom personuppgifter om den dömda innefatta uppgifter om domen och om verkställigheten.

Om den dömda har begärt överförande hos verkställighetslandet skall domslandet på begäran lämna verkställighetslandet den nyss berörda informationen.

Den dömda skall skriftligen underrättas om de åtgärder som vidtas av domslandet eller verkställighetslandet liksom om de beslut som någonsida staten meddelar med anledning av en begäran om överförande.

I art. 5 finns bestämmelser om formerna för framställningar och svar rörande överförande. Sverige har avgett förklaring att framställningar och andra meddelanden för svensk del skall sändas resp. mottas av Utrikesdepartementet.

I art. 6 finns bestämmelser om vilka handlingar som konventionsstaterna skall tillställa varandra i ärenden som grundas på konventionen. Verkställighetslandet skall sålunda alltid på begäran tillställa domslandet bevis om att den dömda är medborgare eller har hemvist i det landet, utdrag ur lagtext utvisande att de gärningar som domen grundas på är straffbara där samt besked huruvida landet, om överförande sker, kommer att fortsätta verkställigheten eller bestämma ny påföljd. Om överförande begärs skall domslandet till verkställighetslandet översända en styrkt kopia av domen, uppgifter om straffverkställigheten och besked om den dömdes samtycke till överförandet. De nämnda uppgifterna kan varje konventionsstat begära av en annan stat innan överförande begärs eller beslut fattas om medgivande till ett överförande.

För att råda bot på problemet med en långsam hantering vid vissa utrikesministerier av framställningar om överförande har Europarådets Ministerkommitté under 1992 antagit en Rekommendation Nr (92) 18 angående

den praktiska tillämpningen av konventionen. Rekommendationen innehåller bl.a. ett formulär som skall användas vid handläggning av ärenden om överföring. Rekommendationen innehåller vidare vissa riktlinjer som staterna bör tillämpa när de handlägger ärenden enligt konventionen.

Enligt art. 7 skall domslandet försäkra sig om att den dömde frivilligt och med kännedom om konsekvenserna härav lämnar sitt samtycke till överförandet. Konventionsstaterna får själva bestämma förfarandet för inhämtande av sådant samtycke.

I verkställighetslandet skall myndigheterna antingen fortsätta verkställigheten med den utländska domen som underlag eller genom domstolsprocedur eller annat administrativt förfarande omvandla domen till en påföljd som svarar mot vad som skulle ha kunnat ådömas för samma brott i verkställighetslandet. Verkställandet skall äga rum enligt verkställighetslandets lag och endast den staten skall vara behörig att fatta beslut om verkställigheten.

Konventionen erbjuder alltså två olika förfaranden, »fortsatt verkställighet« (continued enforcement) och »påföljdsomvandling« (conversion of sentence). En konventionsstat kan enligt art 3.3 avge en allmän förklaring att staten utesluter tillämpning av den ena eller andra av de båda procedurerna.

I art. 10 regleras formerna för fortsatt verkställighet. Verkställighetslandet skall därvid vara bundet av den rättsliga karaktären och längden av den påföljd som bestämts i domslandet. Om påföljden emellertid inte går att förena med verkställighetslandets lagstiftning eller om dess lagstiftning kräver det, får verkställighetslandet genom beslut av domstol eller administrativ myndighet tillämpa en påföljd enligt den egna lagstiftningen för ett liknande brott. Den påföljden skall så långt som möjligt motsvara den i domslandet ådömda påföljden och får inte innebära en skärpning av denna men inte heller till sin längd överskrida straffmaximum i domslandet.

I art. 11 ges bestämmelser angående påföljdsomvandling. Själva proceduren förutsätts vara reglerad i verkställighetslandets lag. Verkställighetslandet skall emellertid vara bundet av den bevisprövning som har gjorts i domen. En frihetsberövande påföljd får inte ändras till böter. Den tid som den dömde har avtjänat skall avräknas när längden av en frihetsberövande påföljd bestäms. Den dömdes situation får inte försämrats och påföljden skall inte vara bunden av straffminimum i verkställighetslandet beträffande det aktuella brottet. Om proceduren äger rum efter det att den dömde förts till verkställighetslandet, skall detta land sörja för att han i avvaktan på att den genomförs hålls i häkte eller på annat sätt säkerställa hans närvaro.

Enligt art. 12 får varje stat bevilja nåd, amnesti eller omvandling av påföljden i enlighet med sina grundlagar eller annan lagstiftning. Endast domslandet får emellertid enligt art. 13 besluta om ny prövning av domen.

Verkställighetslandet skall enligt art. 14 avsluta verkställigheten så snart

den får besked om något beslut eller åtgärd i domslandet som innebär att påföljden inte längre kan verkställas.

I art. 15 ges bestämmelser om information från verkställighetslandet till domslandet rörande verkställigheten.

I art. 16 ges bestämmelser om transitering genom konventionsstats område av dömda personer som enligt konventionens bestämmelser skall avtjäna straff i någon annan konventionsstat. Art. 17 innehåller bestämmelser om språk och kostnader.

Art. 18-25 slutligen innehåller regler om undertecknande och ikraftträdande, om tillträde för stater utanför Europarådet och i övrigt om konventionens tillämplighet i tid och rum, om förhållandet till andra konventioner och om förbehåll m.m.

4. PRAKTISKA OCH RÄTTSLIGA PROBLEM VID TILLÄMPNINGEN AV ÖVERFÖRANDEKONVENTIONEN

Den dömdes samtycke till överförande

Sverige drev redan under framtagandet av överförandekonventionen uppfattningen att den dömdes samtycke inte skulle vara en förutsättning för ett överförande, åtminstone inte i de fall då den dömdes skall utvisas efter fullgjord straffverkställighet. Dessa synpunkter vann då inte gehör. Frågan är om de kommer att göra det i de överläggningar som nu pågår inom Europarådets expertgrupp om de europeiska konventionerna på straffrättens område (Committee of Experts on the Operation of European Conventions in the Penal Field, PC-OC). Enligt den svenske representanten i expertgruppen torde förutsättningarna nu vara större att få gehör för uppfattningen att det inte skall vara obligatoriskt med den dömdes samtycke till ett överförande. Det borde vara möjligt finna en lösning inom ramen för överförandekonventionen som innebär att det i vissa fall kan ske en överföring av straffverkställighet även utan den dömdes samtycke, särskilt i det fall då det i domslandet finns ett verkställbart beslut om utvisning av den dömdes är det svårt att se de sakliga skälen – vare sig man hänvisar till resocialiseringssynpunkter eller något annat – för ett krav på samtycke.

Ett i media i Sverige mycket uppmärksammat fall bör nämnas som exempel på ett tillämpningsproblem när det gäller kravet på samtycke. En svensk medborgare – på rymmen från verkställigheten av ett svenskt fängelsestraff – dömdes av belgisk domstol för mord på en polis i Belgien till döden. Straffet omvandlades senare enligt fast praxis till fängelse på livstid. Den dömdes ansökte om att få straffverkställigheten överförd till Sverige. Belgien motsatte sig ett överförande. Den dömdes lyckades senare rymma även från det belgiska fängelset och anmälde sig efter en tid på en svensk polisstation. Han togs in på en svensk kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet av

den svenska domen på fängelse. Belgien gjorde en framställning enligt överförandekonventionen om överförande av verkställigheten till Sverige av den belgiska domen på livstids fängelse. Den dömde motsatte sig nu ett överförande. Enligt svensk lag kunde han som svensk medborgare inte utlämnas till Belgien. I stället åtalades han pånytt för mordet i Belgien av svensk åklagare och en ny rättegång hölls i Sverige. Han dömdes för mord samt för ytterligare några brott begångna i Sverige till livstids fängelse.

Trots att den dömde tidigare hemställt om att få verkställigheten överförd till Sverige och därefter själv tagit sig till Sverige ansåg man således att det var nödvändigt med hans samtycke till överförande av straffverkställigheten.

Frågan om i vilken utsträckning den dömde kan återta ett samtycke har inte, vad jag vet, kommit till uttryck i annat fall än det ovan angivna. Förmodligen kan den dömde själv disponera över överförandet av straffverkställigheten så länge han befinner sig på domslandets territorium. Något tillspetsat skulle man kunna säga att han, även om han lämnat sitt samtycke till ett överförande, kan ändra sig ända fram till flygplanstrappan. Detta har också bekräftats genom några beslut av Kriminalvårdsstyrelsen. Det är uppenbart att en sådan ordning kan spoliera allt det arbete som har lagts ner i de olika länderna på överföringen. Bortsett från de principiella skälen mot ett krav på samtycke är detta krav således förenat med betydande olägenheter vid tillämpningen.

Olika straffpolitik i domslandet och verkställighetslandet

Överförandekonventionen bygger på att domslandet, verkställighetslandet och den dömde samtycker till ett överförande av straffverkställigheten. Syftet med konventionen var att åstadkomma ett enkelt förfarande för överförande av straffverkställighet till den dömdes hemland. Ett överförande av verkställigheten av fängelsestraff till hemlandet innebär större möjligheter till anpassning till ett laglydigt liv ute i samhället samt att avtjänandet av straffet sker under mer humana former med hänsyn till att den dömde kan språket och känner sig hemma i kulturen i övrigt. De länder som har tillträtt konventionen har också ställt sig bakom dessa värderingar. Frågan är hur man prioriterar dessa värden i förhållande till straffnivån i verkställighetslandet. Med andra ord: hur mycket kortare tid för verkställigheten av fängelsestraffet kan domslandet acceptera för att gå med på ett överförande av verkställigheten. För att beskriva dessa praktiska problem vid tillämpningen av överförandekonventionen skall jag använda exemplen Nederländerna och USA. Båda dessa länder för i vissa avseenden en politik som skiljer sig från den svenska i sådan utsträckning att det har medfört problem vid tillämpningen av överförandekonventionen

Nederländerna har en annorlunda narkotikapolitik än övriga länder i Europa. Detta tar sig bl.a. uttryck i att straffsatserna för narkotikabrott i vissa fall är lägre än i andra länder. När fängelsestraff för narkotikabrott överförs till Nederländerna omvandlas de regelmässigt till ett kortare fängelsestraff. Förmodligen gäller detta alla typer av narkotika men är mest markant när det gäller cannabis och amtefamin. Enligt en sammanställning av svenska domar för narkotikabrott som har överförts för verkställighet till Nederländerna, upprättad vid Kriminalvårdsstyrelsen, har överförandet medfört att strafftiden sänktes med 30 – 40 % i förhållande till den svenska domen. Med hänsyn till att reglerna för villkorlig frigivning är olika i de båda länderna (I Nederländerna avtjänades 2/3 och i Sverige normalt 1/2 och 2/3 för vissa brottstyper efter prövning av Kriminalvårdsnämnden vid den tid som sammanställningen avsåg) blir sänkningen måttlig om den dömd hade fått halvtidsfrigivning i Sverige. Skulle han ha frigivits först efter att ha avtjänat 2/3 av strafftiden skulle sänkningen ha således ha blivit 30 – 40 %. I vissa fall har straffet sänkts med 60 – 70 % (ett fall av innehav av 50 kg cannabis; i den svenska domen utdömdes fängelse sex år. Nederländerna omvandlade straffet till fängelse två år).

I förarbetena till den svenska lagstiftningen om överförande av straffverkställighet behandlades inte frågan om skillnaden mellan olika länders straffnivåer och hur detta bör påverka en överföring. Efter ett uppmärksammat fall i Sverige – en överföring av straffverkställighet från Sverige till Turkiet som i det enskilda fallet innebar en stor straffnedsättning på grund av en turkisk amnestilag – infördes en regel i IVL som gav Kriminalvårdsstyrelsen möjlighet att, om det föreligger särskilda skäl i det enskilda fallet, överlämna ett ärende till regeringen för avgörande (prop. 1992/93:4 s. 35 – 37). I propositionen uttalas att det internationella samarbetet på brottmålsområdet täcker en rad olika situationer varav en del ter sig tämligen rutinartade medan andra kan vara viktiga från principiell synpunkt eller med hänsyn till enskilda personer eller Sveriges förhållande till annan stat. Vidare sägs att vissa avgöranden kräver överväganden som av principiella skäl bör göras av regeringen och inte av en förvaltningsmyndighet varför Kriminalvårdsstyrelsen bör ha möjlighet att hänskjuta ärendet till regeringen.

Kriminalvårdsstyrelsen överlämnade hösten 1993 en framställning om överförande till Nederländerna till regeringen för avgörande med hänvisning till den straffnedsättning som ett överförande skulle kunna medföra.

Den norska lagstiftningen om överföring enligt överförandekonventionen trädde i kraft den 1 april 1993. Det norska justisdepartementet har under hösten 1993 inte gjort någon framställning om överföring. Flera ansökningar har dock inlämnats av intagna som vill få straffverkställigheten överflyttad

till Nederländerna. Frågan om straffnedsättning diskuterades när lagstiftningen behandlades i Odelstinget och Lagtinget. Jag lämnar här några citat från den debatten.

Majoriteten i justiskommittén »förutsatte att departementet normalt skulle undvika överföringar som uppenbart skulle leda till en klar nedsättning av straffet«. Majoriteten menade att detta krävdes med hänsyn till likabehandlingen av dömda i Norge och de som dömts i ett annat land. Ett exempel som nämndes i debatten var skillnaden mellan narkotikadomar i Norge och Nederländerna. »Det er klart at den generalpreventive effekten vår narkotikalovgivning gir, kan ikke vi helle over bord uten videre. Jeg vil likevel gi uttrykk for at et visst slingringsmonn må man tåle i denne sammenheng. Det ligger i hele konvensjonens natur. Vi skal også være oppmerksom på at det å sone i et fremmed land selvfølgelig også vil bety en betydelig tilleggsstraff for den som skall sone« uttalade Svein Alsaker, ordförer for saken vid behandlingen i lagtinget. Statsrådet Kari Gjesteby avslutade debatten med följande inlägg med syftning på straffnivån för narkotikabrott i olika länder: »Det er derfor viktig at en overføring er avhengig av samtykke fra begge de involverte stater i hver enkelt sak, og det gir oss mulighet til å legge vekt på kriminalpolitiske vurderinger, samtidig som det kan tas individuelle hensyn«.

Det återstår att se i vilken utsträckning Norge kommer att medverka till överföringar av straffverkställighet av narkotikadomar i Nederländerna. I skrivande stund är det svårt att uttala sig om det kommer att ske någon ändring av den svenska praxisen att medverka till överföringar även i fall där det innebär relativt stora straffnedsättningar. Jag har inte haft tillgång till motsvarande uppgifter från Danmark och Finland.

Överföring av verkställighet av fängelsestraff från USA till Sverige

USA har ratificerat överförandekonventionen. Trots detta har det inte i något fall där frågan om överförande av straffverkställighet från USA till Sverige av svenska medborgare väckts medgivits något överförande till Sverige. I samtliga fall har de ansvariga myndigheterna på delstatsnivå motsatt sig ett överförande. Flera av dessa fall har uppmärksammats i svenska media. Problemet har varit att de ansvariga myndigheterna på delstatsnivån inte accepterar de svenska straffnivåerna.

En kvinna, svensk medborgare, dömd för medverkan vid ett polismord till ett mycket långt fängelsestraff har nu verkställt tolv år i fängelse i delstaten Kalifornien. Fallet har uppmärksammats i svenska media. Sverige har på diplomatisk väg gjort flera framställningar om överförande av straffverkställigheten till Sverige. Den svenske utrikesministern Margaretha af Ugglas uttalade i Expressen den 15 oktober 1993 att hon är väl insatt i det aktuella

fallet och att både hon och den tidigare utrikesministern Sten Andersson har vädjat till de kaliforniska myndigheterna om att få hennes straff överfört till Sverige. I artikeln nämner hon att en representant från det svenska utrikesdepartementet just har talat med en tjänsteman på Statedepartement i USA om sammanlagt fyra svenskar som alla sitter fängslade i USA och alla vill bli överförda till svenska fängelser. Utrikesministern säger att »vi tycker att den internationella konventionen ska gälla generellt och respekteras. Det är en viktig sak och vi i Sverige följer konventionen«. Enligt samma tidningsartikel skulle en dansk medborgare ha överförts från USA för att verkställa ett längre fängelsestraff i Danmark. Detta hade skett efter starka påtryckningar från den danska utrikesministern.

5. AVSLUTNING

Sverige har, som framgår ovan, strävat efter att få till stånd sådana ändringar av överförandekonventionen att den även blir tillämplig i fall där den dömde motsätter sig ett överförande av straffverkställigheten till sitt hemland. Med den ökade rörlighet som har följt efter järnridåns fall ökar behovet av att kunna överföra dömda för straffverkställighet i hemlandet. Om verkställighetslandet är medlem i Europarådet och dessutom har tillträtt överförandekonventionen borde man kunna utgå ifrån att det landets fängelser har en standard som motsvarar de krav som de Europeiska fängelsereglerna ställer. Det bör därför inte från t.ex. humanitära aspekter föreligga några hinder för ett överförande mot den dömdes vilja. Syftet är ju att verkställigheten skall ske i det land där den dömda skall friges. Överförande borde då också kunna ske även om den dömda motsätter sig ett överförande. Åtminstone bör detta gälla fall då den dömda skall utvisas efter avtjänat straff.

Med exemplen Nederländerna, med kortare frihetsstraff för narkotikabrott, och USA, med generellt betydligt längre frihetsstraff, har jag velat visa på det grundläggande problemet med överförandekonventionen. Erfarenheterna av samarbetet inom Norden bekräftar att det krävs stor samstämmighet i den förda politiken för att få ett reellt samarbete när det gäller att flytta över straffverkställigheten till hemlandet. Det är förmodligen en självklarhet att överföring av verkställighet av fängelsestraff fungerar bäst mellan länder som för en likvärdig straffpolitik. Genom att ansluta sig till överförandekonventionen har länderna dock accepterat den grundläggande principen om att det är bättre att verkställa straffet i hemlandet. Sverige har relativt konsekvent hittills medgett överförande av straffverkställighet även i fall då det medfört att frihetsberövandet avkortas betydligt. Det återstår att se om det kärvare klimatet på kriminalpolitikens område medför en förändring i detta avseende. Sverige har, som framgår ovan, krävt att USA skall

tillämpa överförandekonventionen även om det innebär en påtaglig strafflin-
dring. Min bedömning är att länder som ansluter sig till överförandekon-
ventionen bör acceptera relativt stora skillnader mellan olika länders straff-
nivåer. Risken är annars stor att det blir de länder som använder sig av de
längsta fängelsestraffen som bestämmer i vilken utsträckning överföran-
dekonventionen skall tillämpas.

Adresse:

Owe Horned

Chefsjurist vid Kriminalvårdsstyrelsen

S-601 80 Norrköping