



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 4 december 2019
(OR. en)

14546/1/19
REV 1

JAI 1258
COPEN 462
DROIPEN 192
EUROJUST 205
EJN 105

LÄGESRAPPORT

från: Rådets generalsekretariat

av den: 3 december 2019

till: Delegationerna

Föreg. dok. nr: 14075/19 + COR 1 + COR 2

Ärende: Rådets slutsatser om alternativa åtgärder till frihetsberövande

För delegationerna bifogas rådets slutsatser om alternativa åtgärder till frihetsberövande: användningen av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder inom det straffrättsliga området, som antogs av rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 3 december 2019.

**RÅDETS SLUTSATSER OM ALTERNATIVA ÅTGÄRDER TILL
FRIHETSBERÖVANDE:
ANVÄNDNING AV ICKE FRIHETSBERÖVANDE PÅFÖLJDER OCH ÅTGÄRDER
INOM DET STRAFFRÄTTSLIGA OMRÅDET**

Inledning

1. Enligt den nya strategiska agendan 2019–2024, som antogs av Europeiska rådet den 20 juni 2019, är skyddet av medborgarna och friheterna en central prioritering för nästa institutionella cykel. Europeiska unionen är fast besluten att bygga vidare på och stärka kampen mot terrorism och gränsöverskridande brottslighet och att förbättra samarbetet.
2. Effektiva system för straffrättsliga påföljder är viktiga för att man ska kunna skydda medborgarna och garantera deras säkerhet. Vilka straffrättsliga påföljder och åtgärder som används och hur de verkställs bidrar till att förebygga återfall i brottslighet och har på så sätt en inverkan på säkerheten i samhället.
3. Verkställandet av straffrättsliga påföljder och åtgärder bör bygga på kunskap som inhämtats från relevant forskning varav det framgår att de använda påföljderna och åtgärderna minskar risken för återfall och ökar säkerheten.
4. Allvarliga brott kräver adekvata motåtgärder, och frihetsberövande är en nödvändig åtgärd inom systemet för straffrättsliga påföljder. Det föreligger emellertid bred konsensus om att frihetsberövande endast bör vara en sista utväg (*ultima ratio*)¹. Att – där så är lämpligt och med beaktande av de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall – i stället för frihetsberövande tillämpa icke frihetsberövande påföljder och åtgärder kan medföra flera fördelar, något som framgår av en mångårig forskningstradition.

¹ Se t.ex. fjärde stycket i ingressen till Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, där det anges att ”ingen ska berövas sin frihet utom som sista utväg och i enlighet med ett förfarande som föreskrivs i lag”. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin rättspraxis hänvisat till dessa rekommendationer mer än 1 000 gånger.

5. En viktig aspekt av de alternativa åtgärderna till frihetsberövande är att främja lagöverträdarnas rehabilitering och återintegrering i samhället, vilket är en av de viktigaste anledningarna till att man tillgriper sådana åtgärder². Dessa alternativa åtgärder har även många andra fördelar, såsom att minska återfallen och på så sätt främja allmän säkerhet. De kan tillämpas i lagöverträdarens intresse men också i offrens, potentiella framtida offers och – sett i ett större perspektiv – samhällets intresse.
6. I samtliga medlemsstater förekommer det alternativa åtgärder till frihetsberövande, t.ex. i form av villkorliga fängelsedomar, samhällstjänst, böter och elektronisk övervakning. Vidare kan utvecklingen inom teknik och digitalisering bidra till att det i framtiden kommer att finnas ett effektivare system för icke frihetsberövande påföljder och åtgärder.
7. Det är också särskilt viktigt att man tänker på brottsoffren. För brott där det är lämpligt med medling kan reparativ rättvisa erbjuda möjligheter i fråga om brottshantering genom att man erkänner den roll som offret och samhället i stort har och genom att man fokuserar på att reparera den skada som lagöverträdaren har orsakat.
8. Frihetsberövande används inte bara som en straffrättslig påföljd utan är även ofta förekommande i skedet innan rättegången har inletts. Alternativa åtgärder till frihetsberövande bör därför övervägas under hela den straffrättsliga kedjan.
9. Det är de berörda myndigheterna som i enskilda fall beslutar om lämplig påföljd eller åtgärd. På en övergripande nivå kan medlemsstaterna undersöka fördelarna med att när så anses lämpligt och verkningsfullt tillåta användning av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder under hela det straffrättsliga förfarandet och främja användningen av dem.

² Se t.ex. rådets slutsatser av den 8 mars 2018 om främjande av alternativ till tvångsåtgärder för narkotikaanvändande lagöverträdare (dok. 6931/18) samt EU:s narkotikastrategi (2013–2020) (EUT C 402, 29.12.2012, s.1) och EU:s handlingsplan för narkotika 2017–2020 (EUT C 215, 5.7.2017, s. 21).

10. Systemet för straffrättsliga påföljder faller inom medlemsstaternas behörighet, och systemen varierar mellan medlemsstaterna, varför fokus på EU-nivå bör vara på icke lagstiftande åtgärder.
11. Förutom de ovannämnda fördelarna förväntas en större användning av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder kunna ha en positiv inverkan även på frågor som rör överbeläggning i fängelser, otillfredsställande fängelseförhållanden, radikaliserings i fängelser samt hinder i samband med ömsesidigt erkännande i straffrättsliga ärenden, vilka alla är frågor som har tagits upp i olika EU-forum under de senaste åren.

Alternativa åtgärder till frihetsberövande – politisk bakgrund

12. Alternativ till frihetsberövande har – uttryckligen eller implicit – stått på EU:s dagordning under flera år och i många olika sammanhang. I Haagprogrammet från 2004 och Stockholmsprogrammet från 2009 erkänner man att frihetsberövande och alternativ till detta är ett viktigt område inom EU:s politik i rättsliga frågor.
13. Kommissionen lade 2011 fram en grönbok om tillämpningen av EU:s straffrättsliga lagstiftning på frågor som rör frihetsberövande³. I grönboken hävdade man bl.a. att det kan vara svårt att utveckla ett närmare rättsligt samarbete mellan medlemsstaterna om inte ytterligare ansträngningar görs för att förbättra förhållandena vid frihetsberövande och för att främja alternativ till fängsligt förvar.
14. I sin resolution av den 5 oktober 2017 om kriminalvårdssystem och fängelseförhållanden⁴ noterade Europaparlamentet att det finns en mycket omfattande överbeläggning i fängelserna i Europa men att en ökning av fängelsekapaciteten inte är den enda lösningen på problemet med överbeläggning. Vidare insisterade Europaparlamentet på att man bör genomföra en effektiv långsiktig förvaltning av kriminalvårdssystemen, med en minskning av antalet fångar genom ett flitigare bruk av icke frihetsberövande straff.

³ KOM(2011) 327 slutlig.

⁴ A8-0251/2017.

15. I rådets slutsatser av den 20 november 2015 om förstärkning av de straffrättsliga åtgärderna mot radikaliserings som leder till terrorism och våldsam extremism⁵ nämns dessutom alternativ till frihetsberövande i alla skeden av de straffrättsliga förfarandena som möjliga åtgärder när man överväger hur man straffrättsligt ska bemöta radikaliserings.
16. I enlighet med artikel 82.1 i EUF-fördraget ska det straffrättsliga samarbetet inom unionen bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden. Principen om ömsesidigt erkännande bygger på att medlemsstaterna har förtroende för varandra. I sin dom av den 5 april 2016 i Aranyosi- och Căldăraru-målen⁶ angav domstolen att dåliga fängelsevillkor i medlemsstaterna kan skada det ömsesidiga förtroendet och undergräva det ömsesidiga erkännandet samt framhävde att stadgan om de grundläggande rättigheterna förbjuder omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Efter den domen antog rådet under det österrikiska ordförandeskapet i december 2018 slutsatser om främjande av ömsesidigt erkännande genom förstärkning av ömsesidigt förtroende⁷. I dessa slutsatser uppmuntras medlemsstaterna att införa lagstiftning som, när så är lämpligt, medger att alternativa åtgärder till frihetsberövande utnyttjas för att minska populationen i deras häkten och fängelser, och därigenom främja målet om social återanpassning och även ta itu med det faktum att ömsesidigt förtroende ofta hämmas av undermåliga förhållanden under frihetsberövandet och av problemet med överfulla fängelser. Vidare har domstolen nyligen ytterligare förtydligat kraven enligt Aranyosi- och Căldăraru-domen i Dorobantu-domen⁸.
17. Europarådet har sedan gammalt tagit upp frågor som rör frihetsberövande och användningen av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder och har även inhämtat djupgående kunskap i ämnet. EU skulle därför kunna dra nytta av ett närmare samarbete med Europarådet i detta hänseende.

⁵ Dok 14419/15 av den 20 november 2015.

⁶ Domstolens dom av den 5 april 2016, Aranyosi och Căldăraru, förenade målen C-404/15 och C-659/15, ECLI:EU:C:2016:198.

⁷ EUT C 449, 13.12.2018, s. 6.

⁸ Domstolens dom av den 15 oktober 2019, Dorobantu, mål C-128/18, där domstolen tydliggjorde kraven för den verkställande rättsliga myndigheten i fall som avser europeiska arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna.

Det fortsatta arbetet

18. Vid RIF-rådets möte i juli 2019 erkände ministrarna att man måste ta itu med de komplexa frågor som rör fängelseförhållanden, överbeläggning i fängelser, radikaliserings i fängelser samt även samarbetet i straffrättsliga frågor. Ministrarna betonade även vikten av att under de kommande åren främja användningen i medlemsstaterna av alternativa åtgärder till frihetsberövande och framhöll den potentiella nyttan av detta.
19. De framsteg som redan har gjorts i medlemsstaterna när det gäller användningen av alternativa åtgärder till frihetsberövande – såväl före som efter rättegång – välkomnas. Under de kommande åren bör det inom hela EU vara ett gemensamt mål att man – när så är lämpligt – under hela det straffrättsliga förfarandet ytterligare ska öka användningen av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder som alternativ till frihetsberövande.
20. Under den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar kommer man bl.a. att analysera rambeslutet om alternativa påföljder och övervakningsåtgärder (2008/947/RIF) och rambeslutet om den europeiska övervakningsordern (2009/829/RIF) och att samla in värdefull information om varför dessa instrument hittills har använts i så liten utsträckning. Det finns emellertid ett behov av att samla in mer övergripande information om medlemsstaternas användning av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder och att diskutera de olika fördelar som dessa kan ha.
21. Att utbyta bästa praxis gör det möjligt för medlemsstaterna att lära av varandra och förbättra sin egen lagstiftning, sina egna förfaranden och sin egen praxis. EU kan även dra nytta av ett närmare samarbete med Europarådet och andra relevanta organisationer.

EUROPEISKA UNIONENS RÅD DRAR DÄRFÖR FÖLJANDE SLUTSATSER:

I. Åtgärder som ska vidtas på nationell nivå

1. Medlemsstaterna uppmanas att undersöka möjligheterna att när så är lämpligt öka användningen av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder, såsom villkorliga fängelsedomar, samhällstjänst, böter och elektronisk övervakning samt liknande åtgärder som bygger på ny teknik.
2. Medlemsstaterna uppmanas att överväga att möjliggöra användning av olika former av tidig eller villkorlig frigivning. Syftet är att bättre förbereda lagöverträdarna för återintegrering i samhället och att bidra till att förhindra återfall i brottslighet.
3. Medlemsstaterna uppmanas att överväga tillämpningsområdet för och fördelarna med reparativ rättvisa.
4. Medlemsstaterna uppmanas att i sin lagstiftning föranstalta om möjligheten att tillämpa icke frihetsberövande åtgärder även i skedet före rättegång av de straffrättsliga förfarandena.
5. Medlemsstaterna uppmanas att säkerställa att information om lagstiftningen om icke frihetsberövande påföljder och åtgärder finns lätt tillgänglig för rättstillämparna under hela de straffrättsliga förfarandena.
6. Medlemsstaterna uppmanas att medvetandegöra rättstillämparna om fördelarna med alternativa åtgärder till frihetsberövande samt tillgängligheten av och de tekniska kännetecknen hos de befintliga verktygen, såsom elektronisk övervakning.
7. Medlemsstaterna uppmanas att utbilda rättstillämparna i användningen av alternativa åtgärder till frihetsberövande, inbegripet reparativ rättvisa, och om de befintliga rekommendationer i ämnet som har tagits fram av Europarådet.

8. Medlemsstaterna uppmanas att utveckla eller förbättra utbildningen för fängelsepersonal och övervakare, domare, åklagare och försvarsadvokater om innehållet i och användningen av rambeslutet om alternativa påföljder och övervakningsåtgärder (2008/947/RIF) och rambeslutet om den europeiska övervakningsordern (2009/829/RIF) och att öka medvetenheten om möjligheterna att under hela det straffrättsliga förfarandet använda icke frihetsberövande påföljder och åtgärder.
9. När det gäller användningen av alternativa åtgärder till frihetsberövande uppmanas medlemsstaterna att ägna särskild uppmärksamhet åt behoven hos utsatta personer, såsom barn, personer med funktionsnedsättning samt gravida kvinnor och kvinnor som just har fått barn.
10. Medlemsstaterna uppmanas att förbättra insamlingen av uppgifter om användningen av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder och om tillämpningen av rambeslutet om alternativa påföljder och övervakningsåtgärder (2008/947/RIF) och rambeslutet om den europeiska övervakningsordern (2009/829/RIF).
11. Medlemsstaterna uppmanas att förbättra skyddstillsynsenheternas kapacitet, inbegripet vad avser övervakningen av icke frihetsberövande påföljder.
12. Medlemsstaterna uppmanas att delge varandra och kommissionen bästa praxis vad avser samtliga aspekter av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder, så att de kan lära av varandra.
13. Vidare uppmanas medlemsstaterna att fortsätta sina ansträngningar för att förbättra fängelseförhållandena, motverka överbeläggning av fängelserna samt främja lagöverträdarens återintegrering i samhället och de ska då beakta effekterna i form av färre återfall i brottslighet och risken för radikaliserings i fängelserna.

II. Åtgärder som ska vidtas på EU-nivå

1. Kommissionen uppmanas att inom ramen för sin dagordning undersöka möjligheterna att främja användning av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder och att öka medvetenheten om dessas fördelar bland politiskt ansvariga och rättstillämpare.
2. Kommissionen uppmanas att utvärdera behovet av en jämförande studie för att analysera samtliga medlemsstaters användning av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder i syfte att stödja spridningen av de olika ländernas bästa praxis.
3. Kommissionen uppmanas att fortsätta att stärka genomförandet av både EU:s rambeslut om alternativa påföljder och övervakningsåtgärder (2008/947/RIF) och EU:s rambeslut om den europeiska övervakningsordern (2009/829/RIF), med beaktande av den information som har insamlats under den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar.
4. Kommissionen uppmanas att ta fram utbildning för domare och åklagare via det europeiska nätverket för rättslig utbildning (EJTN) och för fängelsepersonal och övervakare på EU-nivå via Europeiska akademien för fängelseutbildning (Epta), som för närvarande finansieras genom programmet Rättsliga frågor.
5. Kommissionen uppmanas att introducera regelbundna expertmöten om frihetsberövande samt icke frihetsberövande påföljder och åtgärder i syfte att främja utbytet av bästa praxis i fråga om nationella strategier och metoder på detta område mellan experter och rättstillämpare i samtliga medlemsstater.
6. Kommissionen uppmanas att överväga hur medlemsstaterna kan ges medel för att vidareutveckla skyddstillsynsenheterna, inbegripet övervakningen av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder, samt förbättra fängelseanläggningarna.
7. Kommissionen uppmanas att fortsätta att stödja Europeiska organisationen för fängelser och kriminalvården (Europris), Europeiska sammanslutningen för skyddstillsyn (CEP) samt Europeiska forumet för reparativ rättvisa (EFRJ), vilka i nuläget finansieras via programmet Rättsliga frågor. Den uppmanas att undersöka möjligheterna till ett närmare samarbete med dessa organisationer, särskilt genom att stödja CEP:s insamling av uppgifter från medlemsstaterna om alternativen till frihetsberövande.

8. Det europeiska rättsliga nätverket (EJN) uppmanas att vid sina möten fortsätta diskussionerna om användningen av rambeslutet om alternativa påföljder och övervakningsåtgärder (2008/947/RIF) och rambeslutet om den europeiska övervakningsordern (2009/829/RIF). Syftet är att identifiera hinder för instrumentens praktiska tillämpning och undersöka hur man kan öka användningen av sådana instrument.
9. EJN uppmanas att fortsätta att med jämna mellanrum uppdatera den europeiska rättsliga atlasen.
10. EJN uppmanas att överväga att samla in information på sin webbplats om varje medlemsstats olika icke frihetsberövande påföljder och åtgärder. Man kan i detta syfte överväga att samarbeta med alla relevanta organisationer, inbegripet Europeiska sammanslutningen för skyddstillsyn (CEP).

III. Åtgärder som ska vidtas för att intensifiera samarbetet med Europarådet och andra relevanta organisationer

1. EU bör ha ett nära samarbete med Europarådet och andra relevanta organisationer, så att man kan hitta synergier inom arbetet i fråga om frihetsberövande och användningen av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder.
2. Kommissionen och medlemsstaterna uppmanas att intensifiera samarbetet med Europarådet och andra relevanta organisationer i syfte att öka medvetenheten om fördelarna med att använda icke frihetsberövande påföljder och åtgärder. Kommissionen uppmanas att fortsätta sitt samarbete med Europarådet genom att ekonomiskt stödja insamlingen av statistik i fråga om fängelser och skyddstillsyn (Space-statistik) och verksamheten inom EU:s nätverk av nationella preventionsorgan (EU NPM).
3. Kommissionen och medlemsstaterna uppmanas att överväga hur man kan främja spridningen av Europarådets normgivande texter, relevant rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt CPT:s rekommendationer avseende frihetsberövande och användningen av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder.