

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-03-28

Närvarande: F.d. justitieråden Ella Nyström och Olle Stenman samt justitierådet Per Classon

En ny strafftidslag

Enligt en lagrådsremiss den 8 mars 2018 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. strafftidslag (2018:000),
2. lag (2018:000) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande,
3. lag om ändring i rättegångsbalken,
4. lag om ändring i brottsbalken,
5. lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,
6. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
7. lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,
8. lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll,
9. lag om ändring i lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård,

10. lag om ändring i lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder,
11. lag om ändring i fängelselagen (2010:610),
12. lag om ändring i lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder,
13. lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunniga Elisabeth Kullman Gunnarsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till strafftidslag

3 §

I paragrafen anges att ett fängelsestraff får, om det följer av särskilda bestämmelser, även i andra fall än som anges i 2 § verkställas utan att en dom eller ett beslut som där avses har fått laga kraft. Som den föreslagna 2 § är formulerad kan det knappast sägas att det där anges fall då verkställighet får ske utan att avgörandet har fått laga kraft. Orden ”även i andra fall än som anges i 2 §” bör därför utgå, vilket föranleder en mindre justering i övrigt av paragrafen.

10 §

Av paragrafen framgår under hur lång tid en dömd får förvaras i häkte (inklusive tid i polisarrest) i avvaktan på anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena. Tiden får inte vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar om det inte

finns särskilda skäl. Även om det finns särskilda skäl får tiden inte vara längre än trettio dagar.

För närvarande anges i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. att en förvaring i häkte eller polisarrest får vara tillfällig. Enligt uttalanden i förarbetena och etablerad praxis bör förvaringen inte pågå längre än någon eller några få dagar.

Det är ur rättssäkerhetssynpunkt en fördel att det i lagen har angetts tidsgränser för placering av en dömd i häkte. I remissen har som exempel på när det kan föreligga särskilda skäl för förvaring i häkte mer än sju dagar angetts att det med hänsyn till ordning och säkerhet är tidskrävande och svårt att hitta en ändamålsenlig placering. Enligt Lagrådets mening framstår det som mycket angeläget att en dömd, som kanske har varit häktad under lång tid, så snabbt som över huvud taget är möjligt placeras på anstalt. Kravet bör därför skärpas så att det framgår att det endast är i yttersta undantagsfall som tiden för förvaring i häkte får överstiga sju dagar. Detta bör ske genom att det uppställs ett krav på att synnerliga skäl föreligger.

11–13 §§

I paragraferna regleras nöjdförklaringsinstitutet. I förhållande till vad som nu gäller enligt lagen om beräkning av strafftid har flera formkrav slopats. Det gäller bl.a. kravet i 4 § på att en dömd som är frihetsberövad – innan förklaring kan avges med bindande verkan – ska ha haft en betänketid till andra dagen efter den då domen avkunnades eller på annat sätt delgavs den dömde samt kraven i 7 § på att vittne ska närvara när nöjdförklaringen lämnas och att nöjdförklaringen ska dokumenteras på visst sätt. Dessutom slopas bestämmelsen i 4 § om att den dömde om möjligt ska beredas tillfälle att under betänketiden samråda med sin försvarare. Formkraven ersätts

av de föreslagna bestämmelserna i 11 § andra och tredje styckena. I andra stycket föreskrivs att en nöjdförklaring inte får tas emot utan att domen, beslutet eller rättens bevis om utgången i målet som rör den dömde (domsbevis) finns tillgängligt både för den som tar emot förklaringen och för den dömde. I tredje stycket sägs att innan en nöjdförklaring lämnas ska den som tar emot förklaringen på lämpligt sätt ha klargjort innebörden och verkan av nöjdförklaringen för den dömde.

En nöjdförklaring kan inte tas tillbaka och verkan av förklaringen medför stora konsekvenser för den dömde. Lagrådet anser att den föreslagna regleringen av nöjdförklaringsinstitutet innebär en försämring från rättssäkerhetssynpunkt om de ovan nämnda formkraven slopas. Riksdagens ombudsmän, Kriminalvården och Sveriges advokatsamfund har också i olika avseenden framfört invändningar mot förslaget. Formkraven utgör konkreta och praktiskt betydelsefulla beståndsdelar för att säkerställa dels att följderna av nöjdförklaringen övervägts av den dömde, dels att nöjdförklaringen har tillkommit på ett korrekt sätt. Bestämmelsen i förslagets 11 § andra och tredje styckena ger inte tillräckliga garantier för att den dömde ges det rådrum och den information som behövs för att nöjdförklaringen ska uttrycka hans eller hennes verkliga vilja. Lagrådet anser mot denna bakgrund att formkraven om betänketid samt vittne och dokumentation av en nöjdförklaring också bör finnas i den nya lagen. Detsamma gäller bestämmelsen om att den dömde om möjligt ska ges tillfälle till samråd med försvararen innan en nöjdförklaring lämnas.

Värdet av att bestämmelserna finns i lagen kan inte heller uppvägas av att liknande regler tas in i förordning om förfaranderegler vid nöjdförklaring.

Ett bibehållet villkor om att en frihetsberövad ska ha betänketid medför i sin tur att det inte kommer att vara möjligt att avge en nöjdförklaring inför domstol i enlighet med vad som föreslås i remissen. Lagrådet anser emellertid att en sådan ordning inte är lämplig eftersom den dömda efter att dom avkunnats normalt behöver tid för att begrunda avgörandet inklusive domstolens skäl och även kunna överlägga med sin försvarare. Formkravet om betänketid fyller därför en viktig funktion för att ge bättre förutsättningar för att den dömda verkligen har övervägt följderna av att avge en nöjdförklaring.

I den föreslagna 11 § nämns ”den som tar emot förklaringen”. Av lagen framgår emellertid inte vem eller vilken myndighet som är behörig att ta emot en nöjdförklaring. Såvitt framgår kommer detta att regleras i förordning. Enligt Lagrådets mening är reglerna om behörighet att ta emot nöjdförklaring av sådan vikt att de bör tas in i lagen.

Lagrådet förordar att det föreslagna regelverket om nöjdförklaring kompletteras i enlighet med det sagda.

14 §

I paragrafen anges förutsättningarna för att uppskov med verkställigheten av ett fängelsestraff ska beviljas. Uppskov kan beviljas under högst sex månader om det finns särskilda skäl med hänsyn till bl.a. den dömdes hälsa eller familjeförhållanden. Om det finns synnerliga skäl får uppskov beviljas under ytterligare högst sex månader.

Enligt nuvarande ordning gäller för en kvinna som är gravid eller ammar barn att uppskov får beviljas under tid som anses skälig, dvs. utan någon angiven begränsning. Denna särreglering har tagits bort i det remitterade förslaget, varvid som utgångspunkt har hänvisats till

att regleringen bör ges en könsneutral utformning. Bland exemplen i författningskommentaren på vad som kan vara särskilda respektive synnerliga skäl för uppskov nämns inte fallet med en gravid eller ammande kvinna.

Enligt Lagrådets mening är hänvisningen till en könsneutral utformning mindre övertygande i sammanhanget. Det har inte framkommit tillräckliga skäl för att slopa den särskilda bestämmelsen om uppskov för gravida och ammande kvinnor.

17 §

I 17 § finns bestämmelser om beräkning av strafftid och från och med vilken dag strafftiden ska börja räknas. Däremot saknas en bestämmelse om vilken dag som är den sista dagen för beräkningen. Den dagen är inte enbart av betydelse för beräkningen av strafftidens längd. I ett strafftidsbeslut ska enligt 21 § såväl dagen för strafftidens början som dagen för strafftidens slut anges. Inte heller i den bestämmelsen anges vilka dagar som strafftiden börjar respektive slutar. I lagrådsremissen anges att till skillnad mot vad som hittills gällt ska strafftiden räknas från och med dagen för strafftidens början till och med dagen för frigivningen. Det innebär att både den dag som den dömde börjar avtjäna ett fängelsestraff och den dag den dömde blir frigiven i fortsättningen ska räknas in i strafftiden. Enligt Lagrådet bör en så central bestämmelse som rör den tid den dömde ska vara frihetsberövad tas in i lag. En sådan reglering kan förslagsvis tas in i 17 § som får en ny rubrik och följande lydelse.

Tidpunkten för strafftidens början och slut

Om inte annat framgår av särskilda bestämmelser ska strafftiden beräknas från och med den dag fängelsestraffet är verkställbart och

1. den dömde av den anledningen berövas friheten, eller
2. den dömde berövas friheten eller redan är berövad friheten som häktad eller omhändertagen enligt 26 kap. 22 § första stycket eller 28 kap. 11 § första eller tredje stycket brottsbalken.

Strafftiden ska beräknas till och med den dag den dömda blir frigiven.

Om ett fängelsestraff redan har avtjänats före den dag som avses i första stycket, ska tidpunkten för strafftidens början i stället anses vara den dag domen eller beslutet i den del som avser fängelsestraff fått laga kraft.

23 §

I remissen anges att den föreslagna renodlingen av strafftidslagen talar för att bestämmelsen inte borde vara placerad i den lagen. Som skäl för att inte flytta regleringen till brottsbalken anförs att bestämmelsen efter övervägande (prop. 2015/16:151) nyligen har flyttats från brottsbalken till strafftidslagen.

Det är nu fråga om att införa en ny strafftidslag med delvis annan systematik än den tidigare lagen. Mot den bakgrunden anser Lagrådet att det saknas skäl att inte flytta bestämmelsen till brottsbalken, där den såvitt framgår av remissen borde vara placerad.

26 §

I paragrafens första stycke föreskrivs att Kriminalvårdens beslut enligt lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vid fördragningen har uppgetts att de beslut som avses är föreläggande om inställelse enligt 6 § första stycket, beslut om uppskov enligt 14 och 15 §§ samt straffidsbeslut enligt 21 och 22 §§, inkluderande bedömningar om tillgodoräknande av tidigare frihetsberövande enligt den föreslagna nya lagen om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.

Enligt Lagrådet finns det emellertid även andra bestämmelser i lagen som får antas påverka den dömdes situation på ett inte obetydligt sätt, t.ex. reglerna i 7 § om uppskjuten verkställighet samt 9 och 10 §§ om intagning i häkte. Det måste därför ifrågasättas om inte

även beslut som fattas enligt dessa bestämmelser kommer att vara överklagbara (jfr 41 § förvaltningslagen [2017:900]). Eftersom avsikten är att den nya lagen ska vara tydlig och därför enkel att tillämpa bör det direkt av överklagandebestämmelsen i lagen framgå vilka beslut som får överklagas. Frågan om vilka av de beslut som fattas enligt lagen som är överklagbara bör därför klargöras i den fortsatta beredningen.

Förslaget till lag om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande

Behovet av en särskild lag

I remissen föreslås att bestämmelser om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande samlas i en ny lag. Lagen innehåller bara fem paragrafer varav tre innehåller materiella bestämmelser (2–4 §§). Bestämmelserna motsvarar i allt väsentligt de regler om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande som finns i 19 a–c §§ lagen om beräkning av strafftid m.m. och 33 kap. 6–8 §§ brottsbalken. Syftet med att förlägga bestämmelserna om tillgodoräknande till en särskild lag uppges vara att renodla regelverket om strafftidsberäkning och åstadkomma ett så konsekvent, heltäckande och lätt-tillämpat regelverk som möjligt såvitt avser reglerna om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.

Lagrådet ifrågasätter behovet av en särskild lag och anser att tillämparna – tvärt emot syftet med lagen – istället får ett än mer splittrat och svåröverskådligt regelverk att hantera när de viktiga bestämmelserna om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande placerats i en separat lag. Lagrådet anser att det från ett tillämparperspektiv är att föredra att de materiella reglerna placeras i strafftidslagen respektive brottsbalken.

Eftersom 2 § endast kommer att tillämpas av Kriminalvården (och genom hänvisning Statens institutionsstyrelse) faller det sig naturligt att dess bestämmelser – med nödvändiga konsekvensändringar – placeras som 20 § i strafftidslagen i stället för den upplysning om bestämmelserna i den särskilda lagen om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande som nu finns i paragrafens första stycke. Nuvarande upplysning i andra stycket om bestämmelserna i 26 kap. brottsbalken kan då placeras i en egen paragraf, lämpligen numrerad 21 §.

Beträffande bestämmelserna i 3 och 4 §§ förordar Lagrådet att dessa även fortsättningsvis ska vara placerade i ett 33 kap. brottsbalken med de omarbetningar och konsekvensändringar som kan behövas där och i andra lagar.

2 §

Tillgodoräknande enligt 2 § ska kunna ske även av tid för frihetsberövande som skett utomlands. Liksom vid frihetsberövande i Sverige ska beslut om tillgodoräknande fattas av Kriminalvården när det gäller fängelse och av Statens institutionsstyrelse när det gäller slutna ungdomsvård. I författningskommentaren uttalas att det får ske en bedömning i varje enskilt fall av om frihetsberövandet i den andra staten är jämförbart med någon av de former av frihetsberövande som här i landet kan komma i fråga för tillgodoräknande.

Vid föredragningen har upplysts att avsikten är att bedömningen av om det utländska frihetsberövandet är jämförbart med ett svenskt frihetsberövande, och därför ska tillgodoräknas, ska göras av domstolen och att uppgifterna ska redovisas i ett avräkningsunderlag.

Enligt nuvarande ordning innehåller ett avräkningsunderlag uppgift om vilken dag den dömda har frihetsberövats (i Sverige) och, i förekommande fall, vilken dag frihetsberövandet har upphört. Uppgifterna hämtas ur handlingarna och avräkningsunderlaget undertecknas i regel av protokollföraren utan att uppgifterna har varit föremål för rättens bedömning. Om avsikten är att avräkningsunderlag ska utfärdas först efter rättens bedömning av uppgifterna i underlaget bör detta klargöras i lagen. Det finns då även anledning att ställa frågan om något är vunnet med att flytta ansvaret för beslut om tillgodoräkning i dessa fall från domstolen.

Förslaget till lag om ändring i lagen om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom

25 §

I tredje stycket andra meningen i den nuvarande lydelsen framgår bl.a. att vid verkställigheten av en påföljd som utdömts i en annan stat ska den dömda tillgodoräknas tid som han eller hon varit frihetsberövad ”i den mån det kan ske och följer av den överenskommelse med främmande stat som är i fråga”. Meningen föreslås nu slopad på grund av förslaget om att alla bestämmelser om tillgodoräkning av tid för frihetsberövande samlas i en särskild lag.

Något motsvarande krav på att ett tillgodoräkning inte får stå i strid med vad som kan följa av villkor i en överenskommelse med en annan stat föreslås dock inte i förslaget till lag om tillgodoräkning av tid för frihetsberövande. I remissen (s. 140) motiveras detta med att tillgodoräkning av tid för frihetsberövande ”sällan, om någonsin, har aktualiserats i samband med överförande av straffverkställighet” samt att ”Utrymmet för andra stater att uppställa sådana villkor torde också vara mycket begränsat”. Enligt Lagrådet är detta inte några

godtagbara argument för att avstå från att införa en motsvarande reglering i bestämmelserna om tillgodoräknande. Av den motivering som lämnats i remissen följer att det inte kan uteslutas att en situation skulle kunna uppstå där en tillämpning av den svenska lagstiftningen kan komma att stå i strid med villkor i en överenskommelse med en annan stat.

En sådan situation bör givetvis inte tillåtas uppkomma, bl.a. eftersom det skulle vara förtroendeskadligt för Sverige i de internationella relationerna och motverka möjligheterna att sluta överenskommelser med andra stater. Lagrådet föreslår därför att det i bestämmelserna om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande ska finnas en regel om att villkor i en överenskommelse med en annan stat ska gälla vid tillämpningen av lagen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.