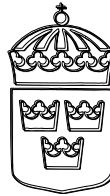


Kommittédirektiv

En ny strafftidslag



Dir.
2014:132

Beslut vid regeringssammanträde den 4 september 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. Syftet är att presentera en ny, användarvänlig och modern lagstiftning som bättre svarar mot dagens krav på en effektiv och ändamålsenlig verksamhet och ett rättssäkert förfarande.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur lagstiftningen kan förändras så att det tydligare framgår när och hur verkställighet får eller ska inledas, under vilka förutsättningar omedelbar verkställighet ska ske och vilka skäl som ska utgöra hinder mot verkställighet,
- föreslå hur bestämmelserna om beräkning av den tid verkställigheten ska pågå kan utformas på ett mer ändamålsenligt och rättssäkert sätt samt så att de är lättare att förstå och tillämpa,
- bedöma vilka förändringar som behövs för att anpassa bestämmelserna till de krav som ställs i det internationella straffrättsliga samarbetet, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2016.

Nuvarande reglering

Lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. (strafftidslagen) reglerar bl.a. förutsättningarna för straffverkställighet, när och hur sådan verkställighet får eller

ska inledas samt beräkning av den tid som verkställigheten ska pågå. Lagen innehåller även bestämmelser om överklagande och omprövning. Strafftidslagen kompletteras av bestämmelser i förordningen (1974:286) om beräkning av strafftid m.m. (strafftidsförordningen). Vidare har Kriminalvården meddelat föreskrifter och allmänna råd på området.

Strafftidslagen gäller för domar på fängelse. Lagen är även tillämplig för den som verkställer fängelsestraffet utanför anstalt enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll och vid fängelse som förvandlingsstraff för böter. Vidare är strafftidslagen tillämplig vid verkställighet av domar som dömts ut i något annat land och som verkställs i form av fängelse i Sverige efter överförande hit.

Begränsningen till fängelsestraff innebär att lagen inte är direkt tillämplig vid verkställighet av slutna ungdomsvård. Genom hänvisningar i lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård ska dock angivna bestämmelser om beräkning av den tid som verkställigheten ska pågå tillämpas på motsvarande sätt vid sådan verkställighet.

Behovet av en översyn

Strafftidslagen trädde i kraft 1974 och bygger till stor del på lagstiftning från början av 1960-talet. Någon allmän översyn av lagen har inte skett och de lagändringar som gjorts under åren har i huvudsak gällt detaljfrågor eller varit följdändringar till annan lagstiftning. De förarbeten som utgör vägledning för lagens tillämpning är i många fall över fyrtio år gamla.

Under den tid lagstiftningen varit i kraft har såväl Kriminalvården som samhället i övrigt genomgått stora förändringar. Inom Kriminalvården har ett flertal organisationsförändringar genomförts, bl.a. 2006 års enmyndighetsreform, och kraven på att Kriminalvården ska bedriva en effektiv verksamhet med en flexibel häktes- och anstaltsorganisation och ett effektivt återfallsförebyggande arbete har förtydligats. Vidare har det internationella straffrättsliga samarbetet fått ökad betydelse. Förändringarna har påverkat förutsättningarna för lagens tillämpning. Det är

därför angeläget att strafftidslagen anpassas till dagens förhållanden och de ändrade förutsättningar som gäller för Kriminalvårdens verksamhet.

Behovet av en översyn av strafftidslagen har aktualiserats i flera olika sammanhang. Kriminalvården har vid flera tillfällen framhållit att bristerna i regelverket ger upphov till omfattande tolknings- och tillämpningssvårigheter som ytterst riskerar att leda till felaktiga frihetsberövanden (se bl.a. Ju2012/8024/L5). Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) har framhållit att det är av stor vikt att en översyn av lagen kommer till stånd (se bl.a. JO-beslut dnr 3020-2012 och JK-beslut dnr 6671-13-22). Frågan om behovet av en översyn har även behandlats av regeringen, se propositionen En ny fängelse- och häkteslagstiftning (prop. 2009/10:135 s. 69) och propositionen Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter enligt strafftidslagen (prop. 2012/13:176 s. 8).

Sammantaget står det klart att lagstiftningen har blivit föråldrad, oöverskådlig och svår att tillämpa. Det finns därför behov av en fullständig översyn av strafftidslagen.

Uppdraget

Utredaren ska göra en genomgripande analys av regelverket i sak och se över den språkliga och redaktionella utformningen av strafftidslagen. För att ha större förutsättningar att stå sig över tid behöver lagen ges en organisationsneutral utformning. Det gäller såväl i förhållande till Kriminalvårdens organisation som till rättsväsendet i övrigt. Vidare bör lagen vara utformad så att Kriminalvården ges förutsättningar att anpassa sin verksamhet till de möjligheter som den tekniska utvecklingen ger. Bland annat finns skäl att undersöka i vilken omfattning modern teknik, bl.a. videokonferens, bör kunna användas, t.ex. då en dömd önskar lämna en nöjdförklaring eller när en dömd ska påbörja verkställigheten men av särskilda omständigheter inte kan inställa sig i anstalt (jfr JO-beslut dnr 6940-2012). Självklara utgångspunkter för en modern lagstiftning är att bestämmelserna ges en könsneutral utformning och att

lagstiftningen kan möta de krav som det internationella straffrättsliga samarbetet ställer.

Lagstiftningen ska utformas på ett sådant sätt att den är enkel och tydlig att förstå och tillämpa. För att skapa underlag för analysen till förbättringar av regelverket bör en internationell jämförelse göras i den omfattning det bedöms relevant.

Utredaren ska därför

- göra en studie av systemen för beräkning av den tid verkställigheten ska pågå och angränsande frågor i några jämförbara länder,
- analysera behovet av förändringar i lagstiftningen och lämna förslag på en ny och modern strafftidslag,
- lämna förslag på hur lagstiftningen kan ges en organisationsoberoende utformning samt hur modern teknik, t.ex. videokonferens, kan användas för ett effektivt, ändamålsenligt och rättssäkert förfarande,
- bedöma vilka förändringar som behövs för att anpassa bestämmelserna till de krav som ställs i det internationella straffrättsliga samarbetet, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Nedan lämnas en närmare redogörelse för vissa frågor som utredaren särskilt bör uppmärksamma.

Hur ska förutsättningarna för straffverkställighet se ut samt hur och när ska sådan verkställighet inledas?

Kriminalvården har till uppgift att se till att en dom som innebär att den dömd ska undergå kriminalvård i anstalt blir verkställd. En grundläggande utgångspunkt är att domstolens prövning och verkställigheten av en utdömd påföljd sker i så nära anslutning till brottet som möjligt (prop. 1974:20 s. 78). I många fall är den dömd också särskilt motiverad att fullgöra åtgärder som åläggs honom eller henne med anledning av en dom i omedelbar anslutning till domstolsförhandlingen.

Som påpekats av bl.a. JO och Kriminalvården ger nuvarande regelverk upphov till tolkningsproblem när det gäller

förutsättningarna för verkställighet, när och hur verkställigheten får eller ska inledas samt under vilka förutsättningar omedelbar verkställighet ska ske och vilka skäl som ska utgöra hinder mot verkställighet.

En fråga rör tillämpningen av bestämmelserna i 9 och 10 §§ strafftidslagen. Nuvarande reglering ger utrymme för olika tolkningar när det gäller om Kriminalvården ska förelägga en dömd att senast en viss dag inställa sig i kriminalvårdsanstalt eller omedelbart befordra domen till verkställighet (se bl.a. JO-beslut dnr 3020-2012). Det gäller i huvudsak fall där domstolen i samband med en dom enligt 28 kap. 3 § brottsbalken förordnar om omedelbar verkställighet och samtidigt häver häktningen. I dessa fall har Kriminalvården med stöd av lagens förarbeten tolkat bestämmelserna som att det trots domstolens förordnande finns hinder mot att hålla den dömd fortsatt frihetsberövad (jfr prop. 1983/84:148, s 36). I det enskilda fallet kan det leda till ett resultat som står i strid med syftet med bestämmelsen i 28 kap. 3 § tredje stycket brottsbalken.

En annan fråga rör betydelsen av verkställighetshinder i samband med prövning enligt 34 kap. 10 § andra stycket brottsbalken. Enligt bestämmelsen ska ny prövning av straffbestämningen ske i det fall någon dömts till fängelse på viss tid för brott som han eller hon begått före verkställigheten av en påföljd som han eller hon genom en annan dom dömts till för något annat brott och det inte framgår att påföljden i den andra domen beaktats. Domstolens prövning ska ske sedan båda domarna vunnit laga kraft och avse straffbestämningen i den dom som ska verkställas sist. I fråga om den domen har det ansetts att verkställigheten inte får påbörjas innan domstolen prövat frågan (jfr prop. 1962:10 s. C 403). Det gäller även om den dom som ska prövas avser ett längre fängelsestraff och det bedöms föreligga en stor risk för återfall i brott.

En angränsande fråga rör Kriminalvårdens behov av att i samband med att verkställigheten inleds eller vid omplacering av en dömd från en anstalt till en annan kunna tillfälligt placera den dömd i häkte eller polisarrest. Enligt 11 § strafftidslagen får den som ska förpassas till kriminalvårdsanstalt för att verkställa fängelse i anslutning till det tillfälligt förvaras i häkte

eller polisarrest i avvaktan på anstaltsplacering. En sådan förvaring får även ske om det behövs med hänsyn till transportförhållandena. Enligt uttalanden i förarbetena och etablerad praxis bör en sådan tillfällig förvaring inte pågå längre än någon eller några få dagar (se prop. 1974:20 s. 77 samt bl.a. JO-beslut dnr 2346-2013 och JK-beslut dnr 4519-12-40). Bestämmelsen tar i första hand sikte på tiden omedelbart innan en dömd införs i kriminalvårdsanstalt men har i praxis också ansetts tillämplig när en intagen ska omplaceras (se t.ex. JO 1988/89:1 s. 99). För vissa klientgrupper, t.ex. dömda med ett stort skyddsbehov eller dömda med kopplingar till organiserad brottslighet, kan det vara svårt att hitta en lämplig anstaltsplacering och den utredning som måste göras för att tillgodose krav på bl.a. säkerhet och samhällsskydd kan många gånger vara tidskrävande. Även vid en ansträngd beläggningssituation inom en viss säkerhetsklass kan det uppstå situationer då det är förenat med svårigheter att, inom angiven tid, hitta en ändamålsenlig placering. Nuvarande regler och det skyndsambetskrav som gäller möter därför inte alltid de krav som ställs på en fullgod utredning och ändamålsenlig placering. Kriminalvårdens behov av att tillfälligt kunna placera en dömd i häkte behöver balanseras mot den dömdes intresse att så snart det är möjligt få påbörja verkställigheten i anstalt eller efter omplacering överföras till en annan anstalt.

Utredaren ska därför

- föreslå hur lagstiftningen kan förändras så att det tydligare framgår när och hur verkställighet får eller ska inledas, under vilka förutsättningar omedelbar verkställighet ska ske och vilka skäl som ska utgöra hinder mot verkställighet,
- föreslå hur bestämmelserna om tillfällig placering i häkte kan förändras för att bättre möta kraven på en fullgod utredning och en ändamålsenlig anstaltsplacering, och
- analysera behovet av förändringar när det gäller verkställighetshinder i samband med prövning enligt 34 kap. 10 § andra stycket brottsbalken och, om det behövs, lämna förslag om en mer ändamålsenlig reglering.

När bör uppskov med verkställigheten kunna beviljas?

Av 12 § strafftidslagen följer att Kriminalvården på ansökan av den dömda får bevilja uppskov med verkställigheten under viss tid, högst sex månader, om det finns särskilda skäl med hänsyn till den dömdes hälsotillstånd, arbets- eller utbildningsförhållanden eller andra omständigheter. Finns det synnerliga skäl får uppskov beviljas under ytterligare sex månader. Möjligheten att bevilja uppskov är begränsad till högst ett år. Visar den dömda att han eller hon har gett in en ansökan om uppskov senast den dag då han eller hon skulle ha inställt sig vid kriminalvårdsanstalt och har uppskov inte tidigare sökts i målet, ska verkställigheten anstå i avvaktan på Kriminalvårdens beslut.

En grundläggande utgångspunkt är att det är nödvändigt att vara återhållsam när det gäller uppskov med verkställigheten (prop. 1974:20 s. 78). Vidare har det differentierade påföljdssystemet, de förändringar som genomförts när det gäller verkställighet av fängelse och de utökade möjligheterna till utslussning från anstalt medfört ett minskat behov av uppskov generellt sett. När det gäller skälen för att bevilja uppskov finns det anledning att analysera om nuvarande bestämmelser är anpassade till dagens förhållanden. En annan fråga som bör övervägas är under vilken tid uppskov bör få beviljas (jfr prop. 2012/13:151 s. 72).

Den 1 september 2013 upphävdes bestämmelserna om automatiskt uppskov vid ansökan om nåd. Det finns skäl att genomföra en motsvarande förändring när det gäller en första ansökan om uppskov hos Kriminalvården (prop. 2012/13:151, bet. 2012/13:SfU9, rskr. 2012/13:276).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om systemet med uppskov bättre behöver anpassas till dagens förhållanden och föreslå vilka skäl som bör kunna leda till att uppskov beviljas,
- bedöma om det finns skäl att göra förändringar när det gäller under vilken tid uppskov bör få beviljas, och

- lämna förslag om att avskaffa bestämmelserna om att en första ansökan om uppskov automatiskt utgör verkställighetshinder.

Vilka ändringar i regelverket behöver göras när det gäller nöjdförklaring?

En nöjdförklaring innebär att den dömda avstår från att överklaga domen i påföljdsdelen och medger att den får verkställas redan innan tiden för överklagande har gått ut. Därmed kan verkställigheten påbörjas och strafftiden börja löpa. En dömds skäl att avge nöjdförklaring kan vara att t.ex. få påbörja verkställigheten i anstalt eller uppnå sammanläggningseffekter om han eller hon har flera verkställbara domar (jfr 25 § strafftidslagen). En nöjdförklaring är förenad med bestämda formkrav och kan inte tas tillbaka.

En grundläggande utgångspunkt är, som ovan nämnts, att domstolens prövning och verkställigheten sker i så nära anslutning till brottet som möjligt. Det är därför angeläget att möjligheten att få avge nöjdförklaring omfattar samtliga de situationer då det utifrån bestämmelsernas syfte kan finnas skäl för det. Vidare krävs för att tillgodose höga krav på rättssäkerhet att formkraven är enkla att förstå och tillämpa (jfr JO-beslut dnr 4547-2010). Det finns mot den bakgrunden skäl att se över bestämmelserna. Rättsmedicinalverket har i ett annat lagstiftningsarbete framfört förslag om att myndighetens befogenhet att uppta nöjdförklaring bör flyttas över till Kriminalvården (Ju2012/8024/L5). Det kan mot den bakgrunden även finnas skäl att överväga om Kriminalvårdens roll som ansvarig myndighet för att befordra domar till verkställighet ytterligare bör förstärkas.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns behov av att utöka möjligheten att avge nöjdförklaring eller på annat sätt förändra regelverket,
- i övrigt ta ställning till vilka formkrav som bör gälla för att åstadkomma ett effektivt, ändamålsenligt och rättssäkert förfarande, och

- överväga om Rättsmedicinalverkets befogenhet att ta emot en nöjdförklaring bör flyttas över till Kriminalvården.

Beräkning av den tid verkställigheten ska pågå

För den som börjat avtjäna fängelse på viss tid ska Kriminalvården så snart det kan ske fastställa dagen för strafftidens slut. Om strafftiden uppgår till mer än en månad ska tidigaste dag för villkorlig frigivning och tidpunkten för prövotidens utgång fastställas (20 § strafftidslagen). Att fastställa dagen för strafftidens slut, villkorlig frigivning och prövotiden kräver ofta komplicerade bedömningar, där i många fall flera olika domar ska beaktas och tidigare frihetsberövanden avräknas samt viss angiven tid räknas in i verkställigheten.

Bestämmelserna har en hög detaljnivå och utpräglad teknisk karaktär vilket bidrar till att göra regelverket oöverskådligt och svårt att tillämpa. Ett oriktigt strafftidsbeslut kan ytterst få som konsekvens att en dömd hålls felaktigt frihetsberövad eller att han eller hon frigges för tidigt. Även med hänsyn till den enskilda beslutsfattarens ansvar är det angeläget att bestämmelserna är utformade på ett sätt som minskar riskerna för tolkningsproblem eller felaktigheter i tillämpningen. Det finns därför ett behov av förändringar i regelverket och tydligare utformade bestämmelser som är lättare att förstå och tillämpa.

En fråga som bör uppmärksammas särskilt är hur bestämmelserna om obligatorisk avräkning av tid för frihetsberövande bör utformas. Obligatorisk avräkning ska bl.a. ske när en person dömts till fängelse och han eller hon under vissa förutsättningar tidigare varit frihetsberövad i målet. Det kan också ske när rätten förordnar att en tidigare dom ska undanröjas eller att en tidigare utdömd påföljd ska avse ytterligare brott. Häktning och andra straffprocessuella frihetsberövanden har främst till syfte att underlätta utredning av brott och att säkerställa kommande rättegång och straffverkställighet. För att samhällets reaktioner mot brott ska kunna tjäna sitt syfte krävs bl.a. att såväl de dömda som andra uppfattar dem som rimliga och rättvisa. Det avgörande är då

inte bara den påföljd som döms ut utan den samlade reaktionen, dvs. även de straffprocessuella frihetsberövandena har betydelse. Bestämmelserna om avräkning av tid för frihetsberövande ska ses mot den bakgrunden. Bestämmelserna om obligatorisk avräkning har varit föremål för tolkningssvårigheter sedan lång tid tillbaka (se t.ex. 1997/98:JO1 s. 29). Det kan gälla oklarheter om bl.a. vilka frihetsberövanden som ska omfattas av rätten till avräkning när en tidigare påföljd undanröjts.

Utredaren ska därför

- föreslå hur bestämmelserna om beräkning av den tid verkställigheten ska pågå kan utformas på ett mer ändamålsenligt och rättssäkert sätt samt så att de är lättare att förstå och tillämpa, och
- med utgångspunkt i bestämmelsernas syfte ta ställning till när tid för frihetsberövande bör få avräknas.

Överförande av straffverkställighet

Överförande av straffverkställighet mellan olika länder är sedan lång tid en viktig del av det straffrättsliga samarbetet. Genom att göra det möjligt för en dömd att verkställa det utdömda straffet i det land där han eller hon är medborgare eller har sin hemvist ökar möjligheterna till social återanpassning. För Kriminalvårdens del bidrar det också till ett effektivt resursutnyttjande.

Utgångspunkten för bestämmelserna om överförande av straffverkställighet är att den överförda påföljden ska verkställas i enlighet med de regler som gäller i det land dit verkställigheten överförs. Att påföljdssystemen i olika grad skiljer sig åt mellan länder kan dock innebära svårigheter när ett beslut om strafftid ska fattas avseende en överförd påföljd (se t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2013 ref. 42).

Utredaren ska därför

- analysera hur strafftidslagen bättre kan anpassas till systemet med överförande av straffverkställighet, bl.a. när

det gäller bestämmelserna om hur tiden för verkställigheten ska beräknas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU. Utredaren får ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organ, bl.a. Kriminalvården, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Rättsmedicinalverket och Rikspolisstyrelsen.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2016.

(Justitiedepartementet)