

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
7936-11

meddelad i Stockholm den 20 juni 2013

KLAGANDE

AA

Ombud: Advokat Björn Hurtig
Advokaterna Hurtig & Partners AB
Stampgatan 20
411 01 Göteborg

MOTPART

Kriminalvården
601 80 Norrköping

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 24 november 2011 i mål nr 4007-11,
se bilaga (här borttagen)

SAKEN

Strafftid

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och bestämmer
tidpunkten för villkorlig frigivning av AA till den 14 juli 2011.

Dok.Id 131146

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

BAKGRUND

AA är en svensk medborgare som eftersöktes för lagföring i Finland enligt en europeisk arresteringsorder daterad den 1 november 2007. Han begärde med stöd av 3 kap. 2 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, lagen om europeisk arresteringsorder, att verkställigheten av en efter överlämnandet eventuellt ådömd frihetsberövande påföljd skulle ske i Sverige. Solna tingsrätt beslutade att AA skulle överlämnas till Finland för lagföring. Han dömdes därefter den 30 november 2009 av Åbo hovrätt till fängelse i sju år. Domen vann laga kraft den 25 januari 2011 genom att Högsta domstolen i Finland beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Den finska kriminalvården beräknade att den s.k. bastiden för verkställighet av straffet skulle vara fullgjord den 4 maj 2011, mot bakgrund av de finska bestämmelserna om villkorlig frigivning efter halva strafftiden i fall som det aktuella.

Den 17 februari 2011 återfördes AA till Sverige för fortsatt verkställighet. I beslut om strafftid fastställde Kriminalvården den tidigaste tidpunkten för villkorlig frigivning till den 5 juli 2012, dvs. ca 14 månader efter det att villkorlig frigivning hade beräknats ske i Finland.

AA överklagade beslutet och yrkade att tidpunkten för villkorlig frigivning skulle bestämmas till den 4 maj 2011. Förvaltningsrätten i Stockholm biföll överklagandet den 30 juni 2011. Sedan Kammarrätten i Stockholm avslagit Kriminalvårdens yrkande om inhibition försattes AA den 14 juli 2011 på fri fot. I det nu överklagade avgörandet upphävde kammarrätten härefter förvaltningsrättens dom och fastställde Kriminalvårdens beslut, men förordnade att domen skulle gälla först sedan den vunnit laga kraft.

YRKANDEN M.M.

AA yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens avgörande och fastställer förvaltningsrättens dom. Han anför bl.a. följande.

Han har sedan flera år tillbaka varit delgiven att han skulle bli villkorligt frigiven efter halva tiden, dvs. den 4 maj 2011. I förevarande fall har Sverige inte respekterat det finska strafftidsbeslutet utan har förlängt verkställighetstiden på anstalt med drygt ett år. Kammarrättens tolkning av 25 § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, internationella verkställighetslagen, strider mot artikel 82 i Lissabonfördraget. Av denna artikel framgår att det straffrättsliga samarbetet inom unionen ska bygga på principen om ömsesidighet. Begreppet verkställighet i 25 § internationella verkställighetslagen innefattar reglerna om villkorlig frigivning. Med hänsyn till förarbetena till lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m., nordiska verkställighetslagen, och bestämmelsen i 26 kap. 6 § brottsbalken kan det knappast ha varit lagstiftarens avsikt att varje land skulle besluta tidpunkt för villkorlig frigivning om avsikten senare var att begära överföring av straffverkställigheten till ett annat land. Han har varit försatt på fri fot sedan juli 2011 och har återknutit kontakten med sin familj och sina barn. Han har även författat en bok som publicerats och har deltagit i bokmässor. Det är inte rimligt att han återigen ska inställa sig för fortsatt verkställighet.

Kriminalvården bestrider AAs yrkande och anför bl.a. följande.

Frågan i målet rör strafftidsberäkning vid överförande enligt regelverket för en europeisk arresteringsorder. Överförande till Sverige kan i vissa fall ske såväl med stöd av detta regelverk för samarbetet mellan EU:s medlemsstater som med stöd av regelverket för det nordiska samarbetet. När det gäller överförande enligt nordiska verkställighetslagen har genom kammarrättspraxis fastslagits att svenska verkställighetsregler – inklusive regler om villkorlig frigivning – gäller vid beräkning av strafftid. Det vore orimligt att anlägga ett annat synsätt vid överförande enligt en europeisk arresteringsorder. En förändring av tillämpningen på det sätt som AA förespråkar skulle innebära stora praktiska svårigheter. Det

bör vidare understrykas att det ofta inte är möjligt att i förväg förutsäga när villkorlig frigivning i praktiken kommer att ske. Detta gäller även för svensk del. Regelverket kring villkorlig frigivning skiljer sig markant åt i olika EU-stater, t.ex. kan villkorlig frigivning i vissa fall ske först efter särskild prövning i domstol eller efter tillgodoräknande av hur många dagar den intagne utfört arbete. Även om de svenska verkställighetsreglerna är mindre generösa än de finska verkställighetsreglerna kan den aktuella förlängningen av verkställighetstiden inte anses vara av sådan omfattning att det innebär en kränkning av artikel 5 i Europakonventionen. Det står vidare AA fritt att ansöka om nåd.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

Den fråga Högsta förvaltningsdomstolen har att ta ställning till i detta mål är om, vid verkställighet i Sverige av fängelsestraff som ådömts i annat land efter överlämnande för lagföring enligt lagen om europeisk arresteringsorder, den dömande statens regler om villkorlig frigivning ska beaktas.

Rättslig reglering m.m.

Av 3 kap. 2 § första stycket lagen om europeisk arresteringsorder framgår bl.a. att om en svensk medborgare begär att en frihetsberövande påföljd som ådöms efter överlämnande för lagföring ska verkställas i Sverige, får överlämnande för lagföring beviljas endast om den utfärdande myndigheten lämnar garantier för att den eftersökte kommer att återföras till Sverige för sådan verkställighet.

När någon som har överlämnats från Sverige ska återföras i enlighet med ett sådant villkor som avses i 3 kap. 2 § lagen om europeisk arresteringsorder, ska den ansvariga myndigheten i Sverige enligt 7 kap. 2 § besluta om överförande av verkställigheten av påföljden hit. Av 7 kap. 3 § framgår att om det krävs för att verkställigheten av en påföljd ska kunna ske i Sverige får den ansvariga

myndigheten, när den beslutar om överförande av verkställighet av påföljden, själv meddela de närmare föreskrifter som behövs eller överlämna åt åklagare att göra en framställning hos tingsrätten om att ny påföljd ska bestämmas. I förarbetena sägs bl.a. att verkställighet i flertalet fall torde kunna överföras till Sverige utan att det meddelas närmare föreskrifter eller att det sker påföljdsomvandling (prop. 2003/04:7 s. 204 f.). Närmare föreskrifter kan dock behöva meddelas om den utländska påföljden har en motsvarighet i svensk lag men inte direkt låter sig verkställas i någon av de verkställighetsformer som förekommer här. Så kan vara fallet exempelvis om ett straff på ungdomsfängelse som dömts ut i en annan medlemsstat ska verkställas som sluten ungdomsvård i Sverige. Påföljdsomvandling förekommer mycket sällan, men kan bli nödvändig i fall där den utländska påföljden saknar motsvarighet i svensk lag, exempelvis i fråga om vissa påföljder för psykiskt störda lagöverträdare (a. prop. s. 205 samt SOU 2013:21, Internationell straffverkställighet, s. 409).

I 7 kap. 5 § första stycket lagen om europeisk arresteringsorder föreskrivs att när verkställighet enligt 2 § ska ske i Sverige utan att ny påföljd bestäms, tillämpas bl.a. 25 § internationella verkställighetslagen.

Av 25 § första stycket internationella verkställighetslagen framgår bl.a. att om verkställighet enligt vissa förordnanden ska ske här i landet av påföljd för brott, för vilket lagföring ägt rum i främmande stat, gäller som huvudregel vad som är föreskrivet om verkställighet av påföljd som ådömts genom svensk domstols lagakraftäggande dom. I tredje stycket föreskrivs dock att verkställighet i fall som avses i denna paragraf inte i något fall får ske på sådant sätt att påföljden blir att anse som strängare än den påföljd som ådömts i den främmande staten.

I förarbetena till internationella verkställighetslagen uttalas att med uttrycket ”strängare” i 25 § tredje stycket avses att påföljden blir mer kännbar för den dömden, än den påföljd som har ådömts i den främmande staten (prop. 1972:98 s. 130 f.). Där sägs vidare att ”[d]enna föreskrift får aktualitet endast i de sannolikt sällsynta fall då den utländska domen avser en typ av frihetsberövande påföljd som rent allmänt sett framstår som mindre ingripande i den dömdes personliga

frihet än motsvarande påföljd enligt svensk lag eller när verkställighetsreglerna i den främmande staten i något avseende medger större förmåner eller lättnader än som här i landet tillkommer den som undergår motsvarande påföljd.”

Av 20 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. framgår att för den som har börjat avtjäna fängelse på viss tid ska Kriminalvården så snart det kan göras fastställa dagen för strafftidens slut. Om strafftiden uppgår till mer än en månad ska myndigheten samtidigt även fastställa den tidigaste tidpunkten då villkorlig frigivning kan komma i fråga, samt tidpunkten för prøvotidens utgång.

Enligt huvudregeln i 26 kap. 6 § första stycket brottsbalken ska den dömda friges villkorligt när två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst en månad, har avtjänats.

Skillnader mellan svenska och finska verkställighetsregler m.m.

AA har återförts till Sverige för fortsatt verkställighet av en frihetsberövande påföljd som dömts ut i Finland. Återförandet har ägt rum med stöd av 7 kap. 2 § jämfört med 3 kap. 2 § lagen om europeisk arresteringsorder. Av 7 kap. 5 § samma lag, med dess hänvisning till 25 § internationella verkställighetslagen, framgår att domen i huvudsak ska verkställas i enlighet med vad som är föreskrivet om verkställighet av påföljd som ådömts genom svensk domstols lagakraftvunna dom. Detta innebär att svenska regler för verkställigheten – inklusive regler om villkorlig frigivning – normalt ska tillämpas (jfr prop. 1983/84:197 s. 57 och prop. 2003/04:7 s. 206).

På grund av skillnader mellan de svenska och de finska bestämmelserna om villkorlig frigivning medför en tillämpning av de svenska verkställighetsreglerna att den tid AA sammanlagt faktiskt ska avtjäna i fängelse förlängs med en tredjedel, jämfört med den tid han skulle ha fått avtjäna i Finland.

Frågan är om en sådan verkställighet medför att påföljden blir att anse som strängare i den mening som avses i 25 § tredje stycket internationella verkställighetslagen.

Enligt 1 kap. 3 § brottsbalken förstås med påföljd straffen böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Påföljden utgör således – såvitt här är av intresse – det straff den enskilde ådöms av domstolen. Utformningen av verkställigheten ingår med detta synsätt inte i påföljden.

I 25 § tredje stycket internationella verkställighetslagen föreskrivs att verkställighet i fall som avses i denna paragraf inte i något fall får ske på sådant sätt att påföljden blir att anse som strängare än den påföljd som ådömts i den främmande staten. Utformningen av denna bestämmelse kan uppfattas så att t.ex. regler om villkorlig frigivning ska beaktas. Bestämmelsen avser även de fall där ingen påföljdsomvandling sker och det således inte döms ut någon ny påföljd. I förarbetena uttalas att den kan aktualiseras bl.a. ”när verkställighetsreglerna i den främmande staten i något avseende medger större förmåner eller lättnader än som här i landet tillkommer den som undergår motsvarande påföljd” (prop. 1972:98 s. 131).

Det kan också nämnas att det i 7 kap. 3 § andra stycket lagen om europeisk arresteringsorder beträffande påföljdsomvandling finns ett liknande förbud mot strängare påföljd. När rätten har att i ny dom bestämma en frihetsberövande påföljd ska denna således motsvara den utländska påföljden särskilt i fråga om dess art och längd, samt får inte i något fall vara strängare än den utländska påföljden. Av denna lags förarbeten framgår att med påföljdens längd främst avses frågan om hur lång verkställighetstid det utländska straffet innebär med beaktande av när villkorlig frigivning kan antas ske (prop. 2003/04:7 s. 205).

Om man vid tillämpningen av 25 § tredje stycket internationella verkställighetslagen ska beakta även skillnader i verkställighetsregler, måste en förlängning med en tredjedel av den faktiska fängelsetiden anses medföra att påföljden blir mer kännbar för AA. Det rör sig om en situation där de finska

verkställighetsreglerna – med i detta fall villkorlig frigivning efter halva tiden – medger större lättnader än de svenska. Förarbetsuttalandena om att sådana situationer sannolikt skulle bli sällsynta kan i så fall förstås mot bakgrund av att de svenska reglerna om villkorlig frigivning vid den aktuella tidpunkten var mer liberala, i praxis innebärande halvtidsfrigivning vid längre strafftider (se t.ex. SOU 2005:54, Framtidens kriminalvård, s. 177).

Mot en sådan tolkning av 25 § tredje stycket internationella verkställighetslagen kan invändas att den skulle leda till fler undantag från huvudregeln om tillämpning av det mottagande landets verkställighetsregler, samt att innebörden av domslandets regler om villkorlig frigivning i vissa fall är svår att fastställa (jfr SOU 2013:21 s. 254 ff. och 406 f.). I praktiken synes de svenska verkställighetsreglerna alltid tillämpas vid överförande av verkställighet till Sverige av utländska brottmålsdomar avseende fängelse (a. bet. s. 255 f.).

Verkställighetens förenlighet med Europakonventionen

Bestämmelserna i 25 § internationella verkställighetslagen får anses innebära att de svenska verkställighetsreglerna normalt ska tillämpas fullt ut.

I sammanhanget måste emellertid även beaktas den aktuella verkställighetens förenlighet med Europakonventionens krav. Denna konvention utgör en del av Sveriges folkrättsliga förpliktelser, men gäller också som svensk lag.

Av artikel 5.1 i Europakonventionen framgår att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet, samt att ingen får berövas friheten utom i de fall som särskilt anges i denna artikel och i den ordning lagen föreskriver. Bland de tillåtna fallen nämns situationen när någon är lagligen berövad friheten efter fällande dom av behörig domstol.

Europadomstolen har i målen Szabó mot Sverige och Csozászki mot Sverige (domar den 27 juni 2006) uttalat sig i frågan om en förlängning av den faktiska fängelsetiden i samband med verkställighetsöverföring kan utgöra en kränkning

av den enskildes rättigheter enligt artikel 5 i Europakonventionen. Domstolen konstaterade att det var fråga om frihetsberövanden som grundade sig på domar meddelade av behörig domstol, men framhöll att artikel 5 även innefattar ett krav på att frihetsberövanden inte får vara godtyckliga. Det kunde enligt Europadomstolens mening därmed inte uteslutas att en markant längre faktisk fängelsestid i den verkställande staten skulle kunna komma i konflikt med artikel 5.

I de ovan nämnda fallen från Europadomstolen medförde verkställighetsreglerna en förlängning med en femtedel av den tid som skulle ha avtjänats i den dömande staten, där villkorlig frigivning kunde ha förväntats efter två tredjedelar av de tioåriga fängelsestraffen, dvs. efter sex år och åtta månader. I den verkställande staten medgavs villkorlig frigivning först efter fyra femtedelar av strafftiden, dvs. efter åtta år. Domstolen uttalade att en skillnad på ett år och fyra månader visserligen inte kunde anses obetydlig, men att den faktiska fängelsestiden samtidigt väl rymdes inom det utdömda straffet. Mot denna bakgrund, samt med beaktande av att det rörde sig om en faktisk fängelsestid med ytterligare tjugo procent, fann domstolen att förlängningen inte var så oproportionerlig att den utgjorde ett brott mot artikel 5.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Europadomstolens ställningstagande i målen Szabó och Csozászki innebär att ett frihetsberövande skulle kunna anses godtyckligt om den fängelsestid som efter överflyttning av verkställigheten faktiskt ska avtjänas i den verkställande staten alltför mycket skiljer sig från vad som kunde förväntas med utgångspunkt från domslandets verkställighetsregler.

I det nu aktuella fallet medför Kriminalvårdens beslut att den faktiska fängelsestiden förlängs med en tredjedel. Det kan ifrågasättas om en sådan förlängning generellt sett kommer i konflikt med artikel 5 i Europakonventionen. När det gäller AA måste det emellertid tillmätas betydelse att han vid tidpunkten för överförandet till Sverige hade mindre än tre månader kvar till förväntad

Mål nr
7936-11

villkorlig frigivning i Finland. Vid sådana förhållanden får enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening en förlängning av den faktiska fängelsetiden med ytterligare ett år och två månader anses oproportionerlig. De svenska reglerna om villkorlig frigivning kan därför inte tillämpas fullt ut.

När AA försattes på fri fot den 14 juli 2011 hade han avtjänat drygt två månader utöver den tid han skulle ha avtjänat i Finland. Överklagandet ska bifallas på så sätt att tidpunkten för villkorlig frigivning i Sverige bestäms till nämnda datum.

I avgörandet har deltagit justitieråden Karin Almgren, Lennart Hamberg, Olle Stenman, Erik Nymansson och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreterarna Linda Nordblom och Petra Jansson.