

Justitiedepartementet

Betänkandet Ett ändamålsenligt samhällsskydd:
vissa reformer av straff- och straffverkställighets-
lagstiftningen (SOU 2024:48)

Ert diarienummer Ju2024/01558

Sammanfattning

Genomförandet av utredningens uppdrag har inneburit avvägningar mellan motstående tungt vägande intressen. Vad de olika intressena närmare står för har utredningen varit tvingad att definiera för att över huvud taget få till stånd rättvisande avvägningar. Den forsknings-, statistik- och teori-genomgång som utredningen därmed genomfört och som den redovisar i avsnitten 3–6 talar därvid tillsammans med utredningens överväganden i varje särskilt avsnitt med styrka för utredningens bedömningar och förslag i avsnitten 7–16.

Mot denna bakgrund instämmer kammarrätten i utredningens bedömningar och förslag om

- skärpta reaktioner vid misskötsamhet under skyddstillsyn m.m.,
- vistelseförbud och förbud att kontakta brottsoffret,
- några frågor med anledning av fängelsestraff,
- en skärpt återfallsreglering,
- villkorlig frigivning,
- permission och särskilda utslussningsåtgärder,
- avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning och
- kriminalisering av rymningar och avvikelser.

Kammarrätten anser dock att skälen för att införa en ny preventiv tids-obestämd påföljd inte är tillräckligt tungt vägande. Kammarrätten motsätter sig därför utredningens bedömning i avsnitt 9.3.5. För det fall en tids-obestämd påföljd införs, så instämmer kammarrätten i bedömningarna och förslagen i övrigt i avsnitt 9.

När det gäller konsekvenserna av utredningens förslag och bedömningar, anser kammarrätten att konsekvenserna för de allmänna förvaltnings-domstolarna behöver analyseras närmare.

Kammarrätten har vidare några lagtekniska synpunkter på förslaget om ändringar i lagen om (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

I fråga om förslagen som inte följer av utredningens ställningstaganden, avsnitten 19–25, bedömer kammarrätten, som framgått, att den forsknings-, statistik- och teorigenomgång som utredningen genomfört och redovisar i betänkandet tillsammans med utredningens överväganden i varje särskilt avsnitt, avsnitten 7–16, med styrka talar för utredningens ställningstaganden. Det finns alltså tungt vägande skäl som talar emot förslagen i avsnitten 19–25. Kammarrätten motsätter sig därför förslagen i avsnitten 19–25. Mot denna bakgrund har kammarrätten inte närmare granskat bedömningarna och förslagen i övrigt i de avsnitten.

Det ska förtydligas när misskötsamhet är allvarlig (7.6.2)

Kammarrätten instämmer i bedömningen och förslaget. Övervägandena i avsnittet ”Kravet på att det ska kunna antas att den dömda inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta bör utmönstras ut domstolens misskötsamhetsbedömning” bör dock förtydligas.

Förtydligandet bör ta sikte på det förhållandet att myndigheten, Kriminalvården, delvis ska tillämpa en annan uppsättning bestämmelser än domstolen. Den del av Kriminalvårdens prövning som kommer att undandras domstolens prövning är den som är framåtsyftande och gäller i vad mån ytterligare åtgärder inom ramen för verkställigheten av en skyddstillsyn kommer att bli verkninglösa. Att det vid en sådan prövning är av betydelse att andra åtgärder än undanröjande har prövats först framgår av Högsta domstolens avgörande i NJA 2015 s. 155. Enligt Högsta domstolen är det en mycket ingripande åtgärd att ersätta en skyddstillsyn med ett fängelsestraff och därför en förutsättning för undanröjande av skyddstillsynen att det framgår att andra åtgärder prövats först. Med hänsyn till Högsta domstolens uttryckssätt i fråga om hur ett undanröjande påverkar den dömda – mycket ingripande – bör tyngden av och hållbarheten i argumenten för ordningen att undandra denna prövning från domstolen förtydligas.

Ett skyndsamhetskrav ska införas i lagtexten (7.6.3)

Kammarrätten instämmer i förslaget och bedömningen. Det finns dock anledning att kommentera utredningens skäl för att den inte föreslår någon tidsfrist.

Som kammarrätten tolkar utredningens överväganden är skälet för att den föreslår ett skyndsamhetskrav i stället för en tidsfrist de allmänna domstolarnas målbalanser och arbetsbelastning. Detta är visserligen förstäligt men mycket olyckligt och motsägelsefullt, särskilt som utredningen så tydligt bedömer att målen i fråga bör avgöras inom två månader. Det är mycket otillfredsställande att bl.a. de dömdas berättigade intresse att få saken prövad i tid inte kan inskräpas med en tidsfrist.

När det gäller uttryckliga tidsfrister, finns det flera olika regelkomplex som gäller tvång mot person som prövas i allmän förvaltningsdomstol i vilka sådana tidsfrister stipuleras för handläggningen av ansökningsmål i förvaltningsrätt. I detta sammanhang finns det anledning att erinra om att det knappast finns någon röd tråd i vilka frågor om straffverkställighet som i dag prövas av allmän domstol och av allmän förvaltningsdomstol. Allmän förvaltningsdomstol prövar i dag bl.a. frågor om uppskjuten villkorlig frigivning och om utskrivning från rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Med hänsyn till de allmänna domstolarnas målbalanser och arbetsbelastning finns det enligt kammarrättens mening

således utrymme för att överväga om fler frågor om straffverkställighet än i dag kan prövas av allmän förvaltningsdomstol.

Det ska vara möjligt att besluta om vistelseföreskrifter för att skydda brottsoffer och det ska förtydligas att flera föreskrifter kan beslutas samtidigt (8.8)

Kammarrätten instämmer i bedömningen och förslaget. Övervägandena i avsnittet bör dock förtydligas. Förtydligandet bör gälla proportionalitetsavvägningen som kommer till uttryck i avsnittet.

Enligt kammarrätten bör de avvägningar som framgår av avsnitt 8.4 och som mynnar ut i utredningens sammanfattande slutsatser i avsnitt 8.4.6 sätta tydligare spår i övervägandena i avsnitt 8.8. I ljuset av de sammanfattande slutsatserna i avsnitt 8.4.6 ter sig också argumentationen i avsnitt 8.8 som leder fram till förslaget om ändring av 26 kap. 16 § brottsbalken som tunn. För kammarrätten är det oklart varför de sammanfattande slutsatserna tidigare i betänkandet inte helt överensstämmer med dem i avsnitt 8.8.

Sammanvägd bedömning – finns det skäl för att införa en ny preventiv tidsobestämd påföljd? (9.3.5)

Kammarrätten motsätter sig bedömningen.

Utredningen uttalar att den nya påföljden ska rikta sig mot ”en viss och mycket strikt begränsad krets av lagöverträdare” (s. 417). Med tillämpning av den proportionalitetsbedömning utredningen redogör för i avsnittet ”Närmare om proportionalitetsbedömningen”, avsnitt 8.2.1, får omständigheten att påföljden kommer att bli aktuell för en sådan begränsad krets avgörande betydelse. Enligt kammarrättens bedömning har därmed det identifierade problemets allvar och riskernas karaktär och styrka som är kopplade till problemet inte sådan tyngd att det är motiverat att införa påföljden. Problemet och riskerna med problemet är alltså inte sådana att de vid en avvägning tillsammans med övriga intressen som talar för en tidsobestämd påföljd väger tyngre än de intressen som talar emot.

Ett annat skäl som talar emot den tidsbestämda påföljden är de i konsekvensutredningen beräknade kostnaderna för införandet av den påföljden (avsnitt 16.3.2). De framstår enligt kammarrättens mening som höga. Även med beaktande av samhällsskyddsintresset anser kammarrätten att kostnaderna för påföljden är sådana att det är tveksamt om säkerhetsstraffet utgör ett nödvändigt och kostnadseffektivt alternativ.

Kammarrätten bedömer dock att för det fall en tidsobestämd påföljd ska införas, så minimeras risken för att den bryter mot Europakonventionen med den lösning utredningen föreslår. Kammarrätten bedömer därvid att rekvisiten för när säkerhetsstraff ska kunna dömas ut (avsnitt 9.4.3 och 9.4.4) begränsar tillämpningsområdet på ett nödvändigt sätt. Det är också av avgörande betydelse att fängelse på livstid och rättspsykiatrisk vård med särskilt utskrivningsprövning ska ha företräde som påföljder framför säkerhetsstraff (avsnitt 9.4.2.).

Särskild riskutredning (9.5)

Kammarrätten instämmer i förslaget. Kammarrätten ifrågasätter dock förslaget i de delar som gäller Socialstyrelsen.

Kammarrätten bedömer med hänsyn till frågans karaktär, att genomföra en särskild riskutredning, att det bör meddelas särskilda föreskrifter som anger att yttrande över utredningen får inhämtas från Socialstyrelsen. Det kan dock ifrågasättas om det i ett normhierarkiskt perspektiv är tillfyllest att som utredningen föreslår meddela sådana bestämmelser i förordning. Med hänsyn till att bestämmelserna också kommer att tillämpas innan det föreligger ett avgörande som fått laga kraft i fråga om vilket straff som ska utdömas, skiljer sig situationen från den som är aktuell vid tillämpningen av lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid. Det ligger därför närmare till hands att reglera frågan med 12 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning som förebild. Det skulle i så fall innebära att bestämmelserna bör meddelas i lag.

Med den lösning utredningen föreslår bör dock förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen ändras. Uppgiften att på begäran av domstol yttra sig i ärenden om särskild riskutredning enligt den föreslagna lagen, bör därvid i 18 § instruktionen anges som ett ärende som Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor ska avgöra.

Sekretess (9.9)

Kammarrätten instämmer i förslaget. Kammarrätten ifrågasätter dock utredningens bedömning att en riskutredning hos Rättsmedicinalverket är s.k. annan medicinsk verksamhet enligt 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Kammarrätten bedömer att de uppgifter som sannolikt kommer att framkomma i en riskutredning är skyddsvärda med hänsyn till enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Kammarrätten ifrågasätter dock att en riskutredning har sådana inslag att den bör betraktas som annan medicinsk verksamhet i den mening som avses i 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Som kammarrätten förstår utredningens förslag om riskutredning är det den tilltalades eller dömdes sociala förhållanden som ska vara i fokus. I vilket fall bör detta klargöras under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Vilka berörs av våra förslag (16.2)

Möjligheterna till permission och utslussningsåtgärder är viktiga för de intagna och Kriminalvårdens beslut i dessa frågor leder i dag inte sällan till överklaganden till allmän förvaltningsdomstol. Kammarrätten anser därför att mycket tyder på att även små öknings av antalet dagar i kriminalvårdsanstalt och små förändringar i regleringen och tillämpningen av permissioner och utslussningsåtgärder kan påverka antalet överklaganden till de allmänna förvaltningsdomstolarna. I konsekvensutredningen saknas dock helt en analys av vilka konsekvenser förslagen skulle få för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Kammarrätten anser därför att konsekvenserna för de allmänna förvaltningsdomstolarna behöver analyseras närmare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Förslag som inte medför några kostnadsökningar (16.3.14)

Kammarrättens inställning framgår av avsnittet närmast ovan.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll (18.5)

4 §

I den föreslagna lydelsen av 4 § första stycket anges att den dömde bl.a. efter förmåga ska försöka försörja sig. Bestämmelsen är allmänt hållen och enligt kammarrättens uppfattning gäller den såväl elektronisk övervakning i den enskildes bostad som i ett kontrollerat boende. I författningskommentaren anges emellertid att ”första stycket, som i stort motsvarar nuvarande 4 §, har ändrats i syfte att tillse att försörjningsplikten endast avser den som avtjänar sitt fängelsestraff genom IÖV. För avtjänande i kontrollerat boende gäller inget sådant krav.” En sådan begränsning bör enligt kammarrättens mening framgå direkt av lagtexten.

6 §

I 6 § första stycket enligt förslaget finns motsvarande diskrepans som i 4 §. Enligt den föreslagna lydelsen ska Kriminalvården under den tid som verkställigheten pågår utöva noggrann tillsyn över den dömde och fortlöpande hålla sig underrättad om hans eller hennes förhållanden. Även här är bestämmelsen allmänt hållen och det finns inget som tyder på att första eller andra stycket avgränsats till att enbart avse verkställighet i den enskildes bostad. I författningskommentaren anges däremot att ”i paragrafen anges att kriminalvården noggrant ska kontrollera den dömde när straffet avtjänas utanför anstalt i eget boende med elektronisk kontroll. (...) Första stycket har ändrats i syfte att koncentrera Kriminalvårdens kontrollskyldighet till de som avtjänar sitt straff genom IÖV.” Om avsikten är att bestämmelsen endast ska avse avtjänande i eget boende bör det framgå direkt av lagtexten, i annat fall bör författningskommentaren förtydligas för att undvika tillämpningsproblem.

Yttrandet har beslutats av kammarrättspresidenten Mattias Almqvist och kammarrättsrådet Anna Bornelyck (tillika föredragande).

Mattias Almqvist

Anna Bornelyck