

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
215-11

meddelad i Stockholm den 28 april 2011

SÖKANDE

AA

Ombud: Jur. kand. Pehr Amrén
Försvarsadvokaterna Stockholm
Box 12107
102 23 Stockholm

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Justitiedepartementet) beslut den 25 november 2010,
JuBC2010/3141/BIRS (delvis), avseende villkorlig frigivning enligt 11 § lagen
(1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott
mot internationell humanitär rätt, se bilaga

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

BAKGRUND

AA dömdes den 5 november 2009 av Internationella tribunalen för Rwanda till
fängelse i åtta år för medhjälp till folkmord. Sedan den 19 juli 2010

Dok.Id 103152

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

verkställs straffet i Sverige. I Kriminalvårdens straffidsbeslut den 27 juli 2010 angavs den 16 december 2010 som tidigaste dag för villkorlig frigivning och vidare att ”Fråga om villkorlig frigivning prövas av regeringen”.

Tribunalen motsatte sig i yttrande till regeringen villkorlig frigivning vid två tredjedelar av strafftiden. Regeringen beslutade därefter i det nu klandrade avgörandet att AA inte skulle frigives villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet avtjänats samt angav att regeringen senare skulle pröva om villkorlig frigivning skulle ske per den 1 december 2011, detta förutsatt att han vid den tidpunkten alltjämt avtjänar sitt straff i Sverige.

YRKANDE M.M.

AA ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas. Han anför bl.a. följande. Regeringens beslut, fattat med stöd av 11 § tredje stycket lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt (tribunallagen), strider mot de svenska reglerna om villkorlig frigivning. Beslutet innebär rent faktiskt att tidigare beslut om villkorlig frigivning ändras och är inte förenligt med vad som gäller i fråga om negativ rättskraft beträffande gynnande förvaltningsbeslut. Han har ansökt om permanent uppehållstillstånd i Sverige och har skött sig exemplariskt under verkställigheten av straffet. Tribunalen har inte någon mekanism för att svara för övervakning efter en villkorlig frigivning men det finns däremot stora möjligheter till övervakning i Sverige.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Bestämmelser om villkorlig frigivning

Huvudregeln i 26 kap. brottsbalken är att den dömda ska frigives villkorligt när två tredjedelar av straffet har avtjänats. Frigivningen ska skjutas upp om det finns

synnerliga skäl. Vid den bedömningen ska särskilt beaktas om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten (6 §). Om den villkorliga frigivningen skjuts upp ska en ny tidpunkt för villkorlig frigivning anges (7 §). Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning fattas av Kriminalvården (9 §) och kan överklagas hos förvaltningsrätten (38 kap. 14 §).

En särskild ordning för villkorlig frigivning gäller enligt 11 § tredje stycket tribunallagen. Den innebär att regeringen prövar frågan sedan tribunalen beretts tillfälle att yttra sig. Regeringen får i dessa fall besluta att villkorlig frigivning ska ske vid en senare tidpunkt än som följer av brottsbalken (se prop. 1999/2000:61 s. 175 f. och 210). Motsvarande ordning tillämpas enligt lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen.

För den som börjar avtjäna ett fängelsestraff på viss tid ska Kriminalvården fastställa bl.a. den tidigaste tidpunkt då villkorlig frigivning kan komma i fråga (20 § lagen [1974:202] om beräkning av strafftid m.m.). Detta sker i form av ett strafftidsbeslut.

Lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut

Enligt 1 § får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt 7 § rättsprövningslagen ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel

i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Kan regeringens beslut bli föremål för rättsprövning?

Bestämmelserna i rättsprövningslagen avser att bereda en enskild rätt till domstolsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av dennes civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. För att AAs anspråk på att bli frigiven efter två tredjedelar av strafftiden ska kunna prövas av Högsta förvaltningsdomstolen förutsätts alltså att detta anspråk kan anses avse en civil rättighet.

Av 22 a § förvaltningslagen (1986:223) följer att förvaltningsbeslut i princip ska kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Regeln är inte beroende av att rättsverkningarna av beslutet är av viss dignitet för den enskilde. Vidare ska ett överklagandeförbud i en annan författning inte tillämpas om förbudet skulle komma i konflikt med bestämmelserna i artikel 6.1 i Europakonventionen om domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter. Detta gällde tidigare enligt praxis (RÅ 1997 ref. 65 och RÅ 2001 ref. 56) men har lagfästs i 3 § förvaltningslagen i samband med att 1988 års rättsprövningslag ersattes med en ny rättsprövningslag.

Att en överprövning ska kunna ske i domstol har alltmer kommit att uppfattas som en viktig rättsstatlig princip som också kommer till uttryck i 1 § rättsprövningslagen. Med hänsyn till den vikt som fästs vid rätten till domstolsprövning bör de slag av beslut som kan bli föremål för rättsprövning inte ges en restriktiv avgränsning. Ett beslut bör anses vara av det slaget att det rör civila rättigheter eller skyldigheter om det inte finns klart stöd för en annan bedömning.

Europadomstolen har inte tagit ställning till omständigheter som motsvarar dem som föreligger i detta fall. Av dess avgöranden i målen Enea mot Italien, dom den 17 september 2009, och Boulois mot Luxemburg, dom den 14 december 2010,

framgår emellertid att domstolen tagit fasta på att en intagens möjligheter att bl.a. upprätthålla kontakt med familj, vänner och det omgivande samhället rör dennes privatliv. Beslut under verkställighet av fängelsestraff som begränsar dessa möjligheter innefattar därför en prövning av civila rättigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i konventionen. Domstolen hänvisade även till rekommendationer som antagits av Europarådets ministerkommitté om intagnas rättigheter. Det finns därför anledning att nämna att ministerkommittén också antagit en rekommendation om villkorlig frigivning (conditional release).

Med den utgångspunkt för bedömningen som Högsta förvaltningsdomstolen angett får AAs anspråk anses vara av sådant slag som avses i 1 § rättsprövningslagen. Hans ansökan ska därför prövas i sak.

Bedömning i sak

AA har i sin ansökan gjort gällande att regeringens beslut strider mot reglerna om negativ rättskraft. Med detta torde han avse att beslutet innebär en otillåten ändring av Kriminalvårdens straffidsbeslut den 27 juli 2010.

Straffidsbeslutet innehåller i nu aktuellt hänseende inte annat än en uppgift om att tidigast möjliga tidpunkt för villkorlig frigivning är den 16 december 2010 – om vilket några delade meningar inte rått – och en erinran om att det är regeringen som fattar beslutet om när frigivning ska ske. AA har därför inte fog för sin invändning.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar vidare att tribunalen, i enlighet med vad som förutsätts enligt 11 § tribunallagen, yttrat sig till regeringen och att tribunalen motsatt sig villkorlig frigivning vid två tredjedelar av strafftiden. Regeringen har i sitt beslut hållit sig inom de ramar som bestämmelserna i brottsbalken och tribunallagen ger. Det har inte heller kommit fram att det vid handläggningen förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Regeringens beslut kan således inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har

Mål nr
215-11

angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Mats Melin

Gustaf Sandström

Karin Almgren

Lennart Hamberg

Annika Brickman

Emina Fazlic
Föredragande justitiesekreterare

Avd. I

Föredraget 2011-02-23